

TARTU ÜLIKOOL  
Sotsiaalteaduste valdkond  
Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Magistritöö

Marek Treufeldt

**Eesti maapiirkonna kohalike omavalitsuste toetused  
LEADER meetmest**

Juhendaja: Kadi Timpmann (MA)

Tartu 2021

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

*/töö autori allkiri/*

Kaitsmine toimub ...../kuupäev/ kell ...../kellaaeg/  
...../aadress/ auditooriumis ...../number/.

Retsensent: ..... /nimi/ (...../teaduskraad/),  
..... /amet/

## Lühikokkuvõte

Veidi alla veerandi Euroopa Liidu riikide elanikest (ca 112 mln) elab maapiirkondades, mis hõlmab ca 52 % kogu territooriumist. Kuigi Euroopas tervikuna on toimunud pidev urbaniseerumine, on maaelu areng ja jätkusuutlikkus olulise tähtsusega. Jätkusuutliku arengu kontseptsiooni silmas pidades on sealhulgas oluline roll avaliku sektori investeeringutel. Kui 2007. aastal tegid Eestis kohalikud omavalitsused ca 2/3 investeeringuid oma eelarveliste vahenditega, siis töös uuritava programmiperioodi 2007-2013 keskpaigas oli vastav näitaja vähenenud kolmandikule. See näitab töö autori arvates selgelt tõukefondide olulisust kohalikele omavalitsustele.

Mahajäänud piirkonnad olid sunnitud otsima uuenduslikke ideid, mis soodustaks paikkonna sotsiaalmajanduslikku elujõudu. LEADER oli võimalus läbi „alt-üles“ lähenemise (*bottom-up approach*) suunatud meetmete juurutamiseks, mis põhinesid endogeensete ja mittemateriaalsete ressursside kaasamisel saavutamaks säästvat kohaliku arengut. 1990ndatel oli LEADER lähenemine justkui pilootprojekt, kus sisuliselt olematu eelarvega sooviti leida võimalusi maaelu edendamiseks, kaasates seejuures minimaalselt avalikku raha ja leidmaks koostöövõimalusi era- ja kolmanda sektoriga. LEADER lähenemist võib pidada Euroopa Komisjoni sekkumiseks sundimaks mahajäänud piirkondi kavandama arendustegevusi. Toetusskeemi plussideks on selle tugev üleeuroopaline võrgustik ja koostöö, mille läbi sealhulgas toimub parimate praktikate jagamine. See loob eeldatavalt pinnase uutele ideedele, mis omakorda läbi aruka rakendamise toovad kasu kogukonnale ja aitavad kaasa erinevate piirkondade võrdsustumisele. Eesti liitumisel Euroopa Liiduga nähti LEADER põhimõtte rakendamisel uut tüüpi algatust edendamaks kohalikku elu. Maapiirkondade edendamisel on LEADER lähenemine olnud tõhusaks vahendiks edendamaks kohalikku kultuuri ja elukeskkonda. Eesti alustas LEADER meetme rakendamiseks ettevalmistusi 2006. aastal, mil loodi esimesed kohalikud tegevusgrupid (KTG).

Euroopa Liidu finantsperioodil 2007-2013 oli LEADER meetme rakendamine kohustuslik Maaelu Arengukava (MAK) programmi rakendamisel, meetme eelarveks oli arengukava järgi kavandatud ca 86 miljonit eurot. Kohalikud tegevusgrupid on kaasanud erinevaid osapooli (sh. kohalikke maapiirkonna omavalitsusi) kaardistamaks oma piirkonna vajadusi. Kõnealusel Euroopa Liidu finantsperioodil oli kaasatud 192 maapiirkonna kohalikku omavalitsust, kel oli võimalus saada toetusskeemist oma arengukavalisteks tegevusteks ja investeeringuteks lisarahastust. Peamine eeldus piirkonna arenguks on inimkapitali olemasolu ja eelkõige kohaliku tasandi otsuste tähtsustamine. See viitab töö autori arvetes kohaliku omavalitsuse ja LEADER meetme vahelisele seosele. Toetuste aspektina on oluline nn. täiendavuse printsiip, mille järgi ei tohi fondide panus asendada liikmesriigi riigieelarvelisi kulusid vaid see on mõeldud riigieelarvelist rahastust täiendama. Eesti majandusnäitajad on paranenud, mistõttu ei loeta meid riigi mõttes enam vähemarenenud piirkonnaks.

Autori arvates on maapiirkonna kohalike omavalitsuste vaatest oluline tõukefondide küsimus tervikuna, kuna 2021+ perioodiga on üheks väljakutseks võimalik rahastamisvahendite mahu vähenemine. Rahandusministeeriumi prognooside kohaselt järgmise perioodi tõukefondide maht väheneb, kuna Eesti sisemajanduse kogutoodang on Euroopa Liidu riikide keskmisega võrreldes kõrgem. Antud riike ei loeta enam vähemarenenud piirkonnaks. (Ristkok 2019)

Magistritöö eesmärgiks oli uurida Maaelu Arengukava 2007-2013 LEADER meetme toetuste jaotumist Eesti maapiirkonna kohalike omavalitsuste lõikes. Üheks piirkonna arengu eelduseks on inimkapitali olemasolu ja eelkõige kohaliku tasandi otsuste tähtsustamine, mis viitab selgelt LEADER lähenemise põhimõttele. Töö tulemustest selgub, et tegevusgrupi piirkonna eelarvest on otseselt omavalitsuste taotlusi rahastatud küllalt erinevalt. Ühe kohaliku tegevusgrupi puhul ei ole piirkonna omavalitsus toetust saanud, samas on näiteid kus kogu tegevusgrupi eelarvest on rahastatud 20% ja 30% ulatuses omavalitsuste projekte. Tööst selgub, et maapiirkonna kohalike omavalitsustele projektide toetuste osakaal moodustab 8%, mis on suhteliselt korrelatsioonis nende liikmeks olemisega (11% tegevusgruppide liikmetest on omavalitsused). Intervjuudest selgus muuhulgas, et uuritava

2007-2013 finantsperioodi eel ei olnud omavalitsused poliitiliselt õige sihtrühm kuna nad olid administratiivselt Siseministeeriumi haldusalas. LEADER meetme õigusloome koostamisel oli poliitiline eesmärk teha omavalitsustele toetuse saamine keerukamaks. Ühe eesmärgina töös uuritud võimaliku vastuolu meetme reeglistikuga (mille kohaselt ei ole lubatud rahastada Kohaliku omavalitsuse korraldamise seadusest tulenevaid ülesandeid) suuri vastuolusid ei tuvastatud. Intervjuudes toodi sealhulgas välja, et maapiirkonna kohalike omavalitsuste toetuse saamine sõltub suuresti osapoolte vahelisest koostööst ja piirkonna eestvedajatest.

Märksõnad: LEADER-lähenemine, maapiirkond, kohalik omavalitsus, Euroopa Liit, EAFRD, Maaelu Arengukava, maaelu, KoKs

## SISUKORD

Sissejuhatus .....	7
1. MAAPIIRKONNA OMAVALITSUSTE ARENDAMINE LEADER MEETME ABIL 11	
1.1. LEADER meetme olemus ja teoreetilised alused .....	11
1.2. Maapiirkonna omavalitsuse arengu kavandamine .....	22
2. EESTI MAAPIIRKONNA KOHALIKE OMAVALITSUSTE TOETUSED LEADER MEETMEST .....	32
2.1. Intervjuude metoodika ja andmed .....	32
2.2. LEADER meetme rakendamine ja tulemuslikkus .....	33
2.3. Maapiirkonna omavalitsuste toetuste analüüs .....	42
2.4. Analüüs omavalitsuste osas uue haldusjaotuse mõistes .....	53
2.5. Kohalikule omavalitsusele eraldatud toetus ja seadusest tulenevad ülesanded .....	58
Kokkuvõte .....	62
Kasutatud kirjandus .....	65
LISA 1 .....	71
Summary .....	72

## Sissejuhatus

Ühtekuuluvuspoliitika hõlmab rohkem kui kolmandikku Euroopa Liidu eelarvest, tegemist on peamise investeerimisvahendiga ning üheks aluseks saavutamaks strateegia Euroopa 2020 eesmärgid. Tõukefondide idee oli avatud konkurentsist toetada uusi liikmesriike. Tegemist oli ajutise rahastamisega, mida hakati võtma iseenesest mõistetavana. Teatud juhtudel arvestati lisavahenditega juba riigieelarve koostamisel. Välistoetused on saanud Eesti riigieelarves üheks investeerimisallikaks, kattes neist ligikaudu neljandiku. Euroopa Liidu tõukefondid annavad ligikaudu kolmveerandi ning põllumajandus- ja maaelu toetused veerandi Eesti toetusvahenditest. Ühiskonnas tuleb võimaliku väljakutsena teadvustada toetussõltuvust. (Varblane 2015)

Eesti on saanud peale Euroopa Liiduga liitumist tagastamata välisabi mitmest allikast, millest valdav osa on tulnud struktuurifondidest ning Ühtekuuluvusfondist. Euroopa Liidu poolt suunatud tõukefondide raha oli mõeldud eelkõige majanduse arengu edendamiseks. Sekundaarne eesmärk oli vähendada Euroopa regioonide vahel arenguerinevusi ning suurendada Euroopa Liidu konkurentsivõimet maailmaturul. Peamiselt on toetatud majanduse, hariduse, infrastruktuuri ja keskkonnakaitse edendamist (Riigikontroll 2012). Eestile eraldatud Euroopa Liidu tõukefondide vahendid on jaotunud peaaegu kolme perioodi peale. Liitumisjärgselt kuni aastani 2006 sai Eesti välisabi 0,8 miljardit eurot, perioodil 2007-2013 oli Eestil võimalik kasutada kuni 3,4 miljardit eurot. Finantsperioodil 2014-2020 perioodil on Eestil kasutada kuni 4,4 miljardit eurot välisabi (Rahandusministeerium 2018b).

Veidi alla veerandi Euroopa Liidu riikide elanikkonnast (ca 112 mln elanikku) elab maapiirkondades, mis hõlmab ca 52 % territooriumist. Liikmesriikide lõikes on maapiirkonna osakaalud vägagi erinevad, näiteks Iirimaa vastav näitaja on 72 %, samas kui Hispaania ja Saksamaa vastavad näitajad on 7% ja 16%. Suuremad maapiirkonna osakaalud on vahemikus 2004-2007 Euroopa Liiduga liitunud liikmesriikidel, näiteks kolmandik Tšehhis ja Poolas (Eurostat 2013).

Eestis on tõukefondid kohalikele omavalitsustele oluliseks rahastamisallikaks, arendamaks kohalikku elukeskkonda, parandamaks omavalitsuse toimimist ja avalike teenuste pakkumist. Euroopa Liiduga liitumisjärgsel programmiperioodil (kuni aastani 2006) eraldati omavalitsustele toetusena kokku 68 miljonit eurot. Kui 2007. aastal tegid kohalikud omavalitsused ca 2/3 investeeringuid oma vahenditega, siis 2012. aastal oli vastav näitaja vähenenud ca rohkem kui kolmandikule (Riigikontroll 2012). Euroopa Liiduga liitumise järel ei ole 10-15 aasta arengu taustal riik ega omavalitsused suutnud leida pealinna regiooni kiiret kasvu ning ülejäänud piirkondade kahanemist tasakaalustavaid meetmeid (Geomedia 2014).

Maaelu arengu poliitika on koos struktuurifondide ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondiga kaasatud ühtsesse strateegilise planeerimise protsessi. Maaelu arengu poliitikasse on integreeritud Euroopa Liidu majanduskasvu ja tööhõive eesmärgid ning selle rakendamisel peaks paranema erinevate poliitikate koosmõju (Maaeluministeerium 2019). Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD<sup>1</sup>) vahendid on suunatud peamiselt põllumajanduse ja maaelu arengu toetamisele. Samas kavandatakse fondide (EAFRD ja ühtekuuluvuspoliitika) vahenditest tegevusi tööhõive suurendamiseks, ettevõtluse arengu soodustamiseks ja elukeskkonna parandamiseks. Samuti toetavad ühtekuuluvuspoliitika vahendite kaasabil teostatavad tegevused elukeskkonna paranemist maapiirkondades ning vastupidi (Maaeluministeerium 2019). Maaelu Arengukavas (MAK) on kohustusliku elemendina LEADER<sup>2</sup> meede, perioodil 2007-2013 moodustas selle toetuseelarve ca 85,8 miljonit eurot (ca 10% kogu MAK<sup>3</sup> toetusvahenditest). LEADER meetme puhul on tegemist algatusprogrammiga, mille eesmärk on edendada läbi kohaliku tasandi koostöö elu maapiirkonnas. Kohalikul partnerlusel põhinev arengustrateegia lähtub piirkonna vajadustest. Strateegias seatud eesmärkide täitmiseks rakendatakse erinevaid sihtgruppidele mõeldud meetmeid. Ühe liikmena on protsessi kaasatud maapiirkonna kohalik omavalitsus, meetme kriteeriumite<sup>4</sup> järgi saab omavalitsus kuuluda samaaegselt ainult ühte tegevusgruppi.

---

<sup>1</sup> EAFRD – ing. k. *European Agricultural Fund for Rural Development*

<sup>2</sup> Seosed maamajandust arendavate tegevuste vahel (pr. k. - *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*)

<sup>3</sup> 2007–2013 oli Eestil MAKi raames võimalik kasutada ligi 935 miljonit eurot.

<sup>4</sup> Põllumajandusministri määrus nr. 75 (<https://www.riigiteataja.ee/akt/129082015028>)



Töö autori arvates on LEADER lähenemise üheks eripäraks asjaolu, et kohalik omavalitsus saab tegevusgrupi liikmena piirkonna prioriteetide seadmisel selgelt kaasa rääkida. Samas on reeglina sätestatud asjaolu, et LEADER meetmest ei ole lubatud rahastada tegevusi mis on seadusega<sup>5</sup> pandud omavalitsuse ülesandeks. Autori arvates on oluline märkida, et LEADER meede katab sisuliselt kogu maapiirkonna (ca 99 %), uuritava 2007-2013 programmiperioodi rakendamisel oli kaasatud 192 omavalitsusüksust. Euroopa Liidu 2007-2013 programmiperioodil rahastati LEADER meetmest ca 7000 projekti, kokku maksti erinevateks tegevusteks/investeeringuteks toetust kogusummas rohkem kui 70 miljonit eurot<sup>6</sup> (vt. tabel 4). Eelpool mainitud 192 omavalitsust said ise toetuse saajana välisabi enam kui 600-le projektile, kus toetuse osa moodustas ca 5,5 miljonit eurot (millele lisandus omaosalus<sup>7</sup>).

Kohalikel omavalitsustel oli perioodil 2007-2013 võimalus taotleda ka teiste meetmete/programmide vahendeid aga käesolevas magistritöös keskendutakse maapiirkonna kohalikele omavalitsustele, kes said erinevateks tegevusteks (sh. investeeringuteks) toetust LEADER meetmest.

Käesoleva töö eesmärgiks oli uurida Maaelu Arengukava 2007-2013 LEADER meetme toetuste jaotumist Eesti maapiirkonna kohalike omavalitsuste lõikes. Kõnealune periood valiti seetõttu, kuna see on täies mahus lõpetatud ja programmiperioodi 2014-2020 tegevused tuleb ellu viia hiljemalt 31.12.2022.

Magistritöös on püstitatud järgmised uurimisülesanded. Töö esimene peatükk annab ülevaate Euroopa Liidu regionaalpoliitika ja LEADER meetme arengust ning teoreetilistest alustest. Lisaks uuritakse maapiirkonna omavalitsuste arengu kavandamise põhimõtteid. Töö teine peatükk keskendub LEADER meetme olemusele, rakendamisele ja meetme tulemuslikkustele. Uuritakse meetme vahendite jaotumist maapiirkonna kohalike omavalitsuste lõikes. Empiirilises osas on läbi viidud intervjuud, selgitamaks maapiirkonna

---

<sup>5</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KoKS), § 6 (Omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevus)

<sup>6</sup> Meetmest kuni 20% on lubatud kasutada strateegiate koostamiseks ja erinevateks halduskuludeks

<sup>7</sup> Kohaliku omavalitsuse maksimaalne toetusemäär on 90%

kohalike omavalitsuse toetuste jaotumise võimalikke tegureid/ indikaatoreid LEADER meetmest toetuse saamisel. Täiendava küsimusena uuritakse, kas omavalitsustele määratud toetus on vastavuses reeglistikuga, kus toetatavad tegevused ei tohi olla seadusega pandud kohaliku omavalitsuse ülesandeks.

Uurimismeetoditena, mida kavatsen töös püstitatud ülesannete lahendamisel kasutada, kombineerin nii kvalitatiivset kui kvantitatiivset uurimismeetodit. Kvalitatiivne uurimus baseerub kasutatavale erialakirjandusele, uuringutele ja seadusandlusele, kus uurin, miks on maapiirkondade regionaalne areng Euroopa Liidus tervikuna oluline ja LEADER meetme osatähtsust maapiirkonna kohalike omavalitsuste täiendava investeerimisvõimalusena. Töö käigus on läbi viidud intervjuud korraldusasutuse, rakendusüksuse, kohalike omavalitsuste ja kohalike tegevusgruppide esindajatega. Kvantitatiivseks uurimuseks kasutan perioodil 2007-2013 LEADER meetmest rahastatud maapiirkonna omavalitsuste taotluste võrdlusandmeid uurimaks mis ulatuses on toetusskeemi vahenditest kaasatud oma piirkonna arenguks.

Magistritöö autor soovib tänada kannatlikkuse eest juhendajat Kadi Timpmanni ning siira toetuse ja abivalmiduse eest intervjuudel osalejaid.

# **1. MAAPIIRKONNA OMAVALITSUSTE ARENDAMINE LEADER MEETME ABIL**

## **1.1. LEADER meetme olemus ja teoreetilised alused**

Regionaalpoliitikaga on tegeletud teoreetilises baasis kauem kui maapiirkondade arenguga. Uudsemaks teoreetiliseks lähenemiseks, traditsioonilise maapiirkond-linnapiirkond vastandamise kontseptsiooni asemel on vastastikuse sõltuvuse kontseptsioon (van Gorcum 2008). Euroopa riikide suhete mõtestamisel on nimetatud neli peamist baasteooriat, milleks on realism, idealism, föderalism ja vastastikuse sõltuvuse kontseptsioon (Veebel 2000). Euroopa kontekstis võib regionaalpoliitika võimalikuks alguseks lugeda 20. sajandi teist dekaadi Suurbritannias, kui valitsus hakkas muretsema kõrge töötuse pärast teatud riigi söekaevandus piirkondades. Kujundatud ja eesmärgistatud poliitika aitas järgnevate aastakümnete vältel toetada piirkondade vahelist migratsiooni, hiljem ka tööstuse arendamist vähemarenenud piirkondades<sup>8</sup>. (Pitfield 1978)

Kontseptsioon regionaalse tasakaalustamise ideest kerkis mingil määral esile juba Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu ettevalmistamise ajal, mis lubas liikmesriikidel anda regionaalarengu eesmärgil riigiabi. Regionaalpoliitikat on kõige üldisemalt määratletud kui regioonide vahelise majandustegevuse ja sotsiaalse heaolu mõjutamist, kus peamiseks eesmärgiks on vähendada piirkondade vahelist ebavõrdsust. Regionaalpoliitika põhitunnuseks on olnud regionaalse arengu tahtlik ja teadlik mõjutamine, mida viiakse ellu struktuuritoetuste kaudu (Haljaste et al. 2007). Regionaalpoliitika ülesanne on lisaks kodanike heaolule tegeleda ka sotsiaalse sidususe ja võrdsuse väljakutsetega (Kaldaru ja Päll 2002).

Euroopa Majandusühenduse asutamislepingus regionaalpoliitika kui selline puudus. Euroopa Regionaalarengu Fond asutati 1975. aastal, kuid majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus said

---

<sup>8</sup> Kujundatud poliitika, ingl. k. *workers-to-work policy* ja *work-to-workers policy*

ofitsiaalseks peale 1987. aastat. Seejärel hakkasid kasvama ka rahaliste vahendite osakaalud Euroopa Liidu eelarves tervikuna. (Reiljan et al. 2002)

Regioonide komitee loodi Euroopa Liidu lepingu<sup>9</sup> alusel 1994. aastal. Tegemist on kohalike ja piirkondlike organite esindajatest koosneva nõuandva koguga. Peale Horvaatia liikmesriigiks<sup>10</sup> saamist on Regioonide Komitees kokku 350 liiget. Regioonide Komitee annab liikmesriikidele võimaluse paremini jagada piirkondlikku elu puudutavaid seisukohti ja rääkida kaasa Euroopa Liidu õigusloome protsessis. Euroopa Liidu institutsioonid (Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjon) on kohustatud konsulteerima Regioonide Komiteega valdkondades (sh. tervishoid, haridus, sotsiaalpoliitika), mis otseselt puudutavad kohalike omavalitsusi. (Euroopa Komisjon 2019a)

Esimeseks Eesti regionaalarengut käsitlevaks dokumendiks võib lugeda 1994. aastal Vabariigi Valitsuse poolt peaks kiidetud regionaalarengu kontseptsiooni. Kui Euroopa Liiduga olid läbirääkimised alanud, hakati ka Eestis regionaalpoliitikale rohkem tähelepanu pöörama. (Reiljan et al. 2002)

Uus majanduskasvu teooria - endogeense kasvu teooria - lisandus 1990ndatel, mille järgi püüti arengut defineerida läbi erinevate tehnoloogilise muutuste. Võtmetähtsus on siin uute teadmiste loomiseks vajalikud komponentidel ning kuidas seda teadmiste edasiandmisel uurida. Nobeli majanduspreemia laureaati ja Ameerika majandusteadlast Paul Romer'it peetakse üheks endogeense kasvuteooria väljatöötajaks. Majanduskasvu suurendab olulisel määral investeerimine inimressurssi, teadmistesse ja innovatsioonilistesse lahendustesse, kuna need loovad omakorda paremat tehnoloogiat ja aitavad kaasa tootmise efektiviseerimisele. Seega on tehnoloogilist innovatsiooni võimalik poliitiliste vahenditega (n. investeerides haridusse ja teadusesse) kiirendada. (Romer 1994)

---

<sup>9</sup> Tuntud ka Maastrichti lepinguna, millega pandi alus Euroopa Liidule

<sup>10</sup> EL liikmesriik alates 01.07.2013

Endogeensed kasvumudelid arvestavad eelkõige teiste kapitali liikidega nagu innovatsioon, inimkapital, rändeküsimused ning sotsiaalse kapitali taseme ja regionaalarengu seosed (Kaldaru ja Päll 2002). Piikonna elavdamiseks ja tugeva arengu tagamiseks on vajalik keskenduda selle eripäradele ja olemasolevate ressursside leidmisele, olulisel kohal on kaasamise põhimõte (Ray 1999). Endogeense kasvu mudelit on mõtestatud kui rahvamajanduse koguprodukti pidevat kasvu, mille põhjus peitub tootmisprotsessi juhtimise süsteemis. Antud mudeli üheks relevantseimaks tahuks on rahvusvahelise kapitali liikumine vaestest arengumaadest rikastesse tööstusriikidesse. Arengumaade madal investeeringute tase haridusse, infrastruktuuri ning uurimis- ja arendustöösse neutraliseerib arengumaade võimaliku kõrgema tulumäära. Puudusena saab välja tuua, et tegelikud tingimused (n. vähearenenud institutsioonid ja infrastruktuur) arengumaades takistavad oodatavat kasvu. (Parts 2000)

Endogeensed lähenemisviisid asendasid 1990ndate keskpaigas senise eksogeense mudeli. Paikkonnad on lahutamatult seotud kohaliku tasandiga ja igasugune arendustegevuse analüüs peab keskenduma ka kohalike piiride vahelisele liidesele. Tegevuspiirkond peab olema terviklik, ühiste huvidega ja selle liikmed kuuluma samasse geograafilisse piirkonda. Maaelu arenguks peab olema võimalik kaasata erinevaid ressursse ja vajalik on samalaadsete väljakutsetega toimiv koostöövõrgustik. Maaelu arengu edendamiseks annab tulemusliku sisendi edukas arengustrateegia, mis kajastab nii kohalike kui välismi tegureid. Kombineerides erinevad tegureid, luuakse potentsiaal nende tugevdamiseks, tugevdades seeläbi ka vastavat piirkonda (Lowe, Murdoch, ja Ward 1995). Endogeenset teooriat on otseselt tõlgendatud ka kui „alt-üles lähenemist“, mis viitab ühe tunnuseks LEADER põhimõttele.

Reeglina on igal maapiirkonnal oma tugevused, eripärad ja traditsioonid, mida LEADER põhimõtte abil saab muuta veelgi tugevamaks. Samas tuleb teadvustada, et vastava piirkonna tugevus ei taga automaatselt endogeenset arengut, sest muutuvaid ja arvesse võetavaid faktoreid on väga palju. Näiteks keskustest kaugemal äärealadel on soovitud arengute realiseerimine keerukam. Piirkondade tugevused, nõrkused ja vajadused on erinevad ja ühele

piirkonnale sobiv suund ei sobi kõigile. See on ka põhjus, miks ei tohiks kohaliku tegevusgrupi piirkond olla liiga väike. LEADER meetme rakendamise kontekstis on tegevusgrupi suurus piiratud minimaalse elanike arvuga<sup>11</sup> vastava tegevusgrupi piirkonnas.

Endogeenne kasvuteooria püüdis ühelt poolt lahendada väljakutsest, et kuidas elavdada mahajäänud piirkondi. Olenemata piirkonna eripäradest võiks välja tuua kolm komponenti. Esiteks, arengutegevused on rohkem iseloomulikud vastavale piirkonnale kui valdkonnale. Teiseks suunatakse majanduslik ja muu arendustegevus selliselt, et maksimeerida eeliste säilimist kohalikul territooriumil, väärtustades ja kasutades kohalikke ressursse. Kolmandaks keskendutakse kohalike inimeste vajadustele, oskustele ja võimalustele; arengumudelil on eetilise mõõde, rõhutades kohaliku osaluse põhimõtet ja protsessi meetme kavandamisel ja rakendamisel ning kultuuriliste, keskkonna- ja „kogukondlike“ väärtuste omaksvõtmist. Kõik piirkonnad on erinevate väljakutsetega, arenguks pidi iga piirkond jõudma ideedeni, mis mitte ainult ei soodustaks paikkonna sotsiaalmajanduslikku elujõudu, vaid mis täidaksid ka teiste osalevate territooriumide tutvustavat funktsiooni. (Ray 2000)

Endogeenide arengusekkumisi võib vaadelda kui osalusdemokraatia eksperimenti, mis kaudselt toimub projektiprotsessi olemuse ja kaasamis põhiste otsustusstruktuuride loomise kaudu. Endogeenide lähenemise osas on küsitavaks, kuidas kogukonnakesksed eeldused eelistavad ühtlast „territooriumi“ sisemise sotsiaalmajandusliku ja kultuurilise ebavõrdsusele. „Alt-üles“ lähenemine peab hõlmama ennetavaid tegevusi, mis on suunatud üksikisikute ja ebasoodsas olukorras olevate rühmade sotsiaalse ja kultuurilise kapitali suurendamisele. Väidetavalt kipub radikaalselt uuendusliku maaelu arengukava jätma varju LEADER-lähenemise. Endogeenide arengut tuleb vaadelda mitte ainult hüpoteesina, vaid selle erinevaid seoseid laiemalt. Ühena saab välja tuua, et endogeenne sekkumine kui selline on tõhus, mille toob kaasa väline Euroopa Liidu rahaline rangus. Teisena võib see olla ideoloogiliselt juhitud või osa laiemate poliitilise-majanduslike eesmärkide tehnilisest lahendusest (eesmärgiga vähendada piirkondade vahelist sotsiaalmajanduslikku erinevust ja

---

<sup>11</sup> Meetme tingimuste kohaselt peab tegevuspiirkonna elanike arv olema vahemikus 10 000 – 150 000.

edendama seeläbi Euroopa ühisturgu ja poliitilist integratsiooni. Endogeenset arengut võib propageerida ka kui seadusjärgsuse otsimise vahendit. LEADER-lähenemine on teatud juhtudel olnud poliitilise tegevuskava osa, mistõttu nähti seda ühes mõttes lihtsalt järjekordse kogukondade vahelise rahastamisallikana. LEADER-lähenemisel oli kõikehaarav mõju, mis pakkus uut lähenemist senistele klassikalistele vormidele (Ray 2000).

Käsitledes regionaalarengu ja –poliitika teooriat on tõdetud, et regiooni arengut on võimalik suunata poliitiliste meetmete abil, kuigi regionaalökonomika võtmesõnaks on eelkõige üksikute piirkondade kumulatiivne areng. Peamine eeldus piirkonna arenguks on inimkapitali olemasolu ja eelkõige kohaliku tasandi otsuste tähtsustamine (Kaldaru ja Päll 2002). See viitab töö autori arvetes sealhulgas kohaliku omavalitsuse ja LEADER meetme vahelisele seosele. Säilitamaks riikide ja piirkondade poliitilist sidusust, on üheks võimaluseks sissetulekute ümbersuunamine paremal elujärjel olevatelt vaesematele. Poliitilise sidususe kaudu püütakse saavutada ühtset majanduslikku ja fiskaalset ühendust.

Kuna kõigi teenuste puhul ei ole kasusaajad selgelt identifitseeritavad, vajavad kohalikud omavalitsused maksude kehtestamise võimalust. Fiskaalföderalism on osa laiemast avaliku rahanduse teooriast, mille järgi peaks maksutulude jagunemine olema proportsionaalne ülesannete jagunemisega erinevate tasandite vahel. Kuna riigi makroökonomilise stabiilsuse tagamine ja sobiva tulujaotuse kujundamine on peamiselt keskvalitsuse kompetentsis, peab viimasel olema kontroll maksude üle, mis võimaldavad nimetatud funktsioone täita (Musgrave 1998). Fiskaalse föderalismi teooria käsitleb riigi erinevate valitsustasandite ja kohalike omavalitsuste vahelisi suhteid, analüüsides mis ulatuses on detsentraliseerimine (ehk otsustuspädevuse delegeerimine) ratsionaalne (Boadway ja Shah 2009). Tunnustatud Ameerika majandusteadlane Joseph Stiglitz on fiskaalse föderalismi põhimõtet defineerinud kui majandusliku vastutuse jaotumist erinevate tasandite vahel (Stiglitz 1999). Eeldatavalt on 95% kogu maailma demokraatlikes riikides peale keskvalitsuse ka madalama taseme valitsus. Kohalikul omavalitsusel on parem ülevaade piirkonna iseärasustest ja kodanike vajadustest. Kodanik saab valida endale sobiva elukeskkonna (Gemmell, Kneller ja Sanz 2013). Üldjuhul on tõdetud, et detsentraliseerimine suurendab

majanduslikult kasumlikke avalikke investeeringuid (piirkondlik infrastruktuur, haridusasutused ja avalikud teenused) (Kappeler ja Välilä 2008). Regionaalarengu planeerimist ja poliitikat on kirjeldatud olukorrana, kus püütakse läbi riikliku sekkumise lahendada piirkondade vahelist ebavõrdsust (Dawkins 2003).

Euroopa Liit on järjest enam kasutanud oma mõju, juurutamaks liikmesriikides tervikuna sarnast väärtushinnangute kogumit. Üheks näiteks saab pidada sotsiaalmajandusliku arengu endogeenseid tunnuseid („alt-üles“ lähenemine, kaasamine, kogukonnale pühendatud) ehk Komisjoni poolt ellu kutsutud LEADER-lähenemist. Diskussiooni tulemusel 1980ndate lõpus otsustas Euroopa Liit seoses maapiirkondade arenguga lähtuda territoriaalsest endogeensest mudelist. Senine struktuuripoliitika ei olnud suutnud saavutada erinevate Euroopa piirkondade vahel majanduslikku lähenemist, mida omakorda mõjutas surve eelarvele, keskkonnapoliitika ja võrdse kohtlemise põhimõtte tagamine. Ühise põllumajanduspoliitika reformimiseks asendati senine valdkonnapõhine lähenemine sotsiaalmajanduslikult ebasoodsas olukorras olevatele piirkondadele keskendumise põhimõttega. Pidades silmas maapiirkondade tulevikku, kehtestas Euroopa Liit uue lähenemisviisi aluseks olevad põhimõtted. Ühe näitajana saab tuua, et maapiirkonna määratlusena kasutati „mahajäänud piirkond“<sup>12</sup> (mille SKT elaniku kohta oli kuni 75% Euroopa Liidu keskmisest). Teise määratlusena nn. „habras piirkond“<sup>13</sup>, mis käsitleb haavatavate maapiirkondade majanduse mitmekesistamist (kus domineerib põllumajandus ja sotsiaalmajanduslik arengutase on madalam Euroopa Liidu keskmisest näitajast). (European Commission Directorate-General for Agriculture 2006)

Corki konverentsil<sup>14</sup> kinnitati uuesti Euroopa Komisjoni pühendumust maaelu arengu tihedamale suunamisele erilist abi vajavatele piirkondadele: „Maaelu arengu poliitika peab olema põhimõtteliselt multidistsiplinaarne ja rakendama mitut valdkonda ning olema selge territoriaalse piiritlusega“. Pidades silmas Euroopa Liidu maapiirkondade mitmekesisust

---

<sup>12</sup> Inglise keeles *lagging region*

<sup>13</sup> Inglise keeles *fragile rural economy*

<sup>14</sup> Euroopa Konverents maaelu arengust “Euroopa maapiirkondade tulevikuperspektiivid” toimus Iirimaal, Corkis 1996. aastal



lähtuti, et maaelu arengu poliitika peab järgima subsidiaarsuse printsiipi. Lähimuse põhimõtet silmas pidades peab see olema võimalikult detsentraliseeritud ja põhinema partnerlusel ning koostööl kõigi asjaomaste tasandite vahel.

Euroopa Liit algatas 2000. aasta kevadel Lissaboni protsessi, mille eesmärgiks oli muuta liit aastaks 2010 maailma kõige dünaamilisemaks ja konkurentsivõimelisemaks teadmistel põhinevaks majanduspiirkonnaks, suurendades samal ajal sotsiaalset sidusust ja tagades jätkusuutliku arengu. 2010. aastal käivitati strateegia „Euroopa 2020”<sup>15</sup>, seda eelkõige jätkusuutliku tuleviku tagamiseks. Strateegias keskenduti töökohtade loomisele ja elukvaliteedi parandamisele, ning kuidas Euroopa suudab saavutada aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu, leida viise uute töökohtade loomiseks ning pakkuda meie ühiskonnale uut suunda (Euroopa Komisjon 2010). Eestis on Euroopa 2020 eesmärkide saavutamiseks heaks kiidetud konkurentsivõime kava “Eesti 2020”. Strateegia hõlmab kõiki olulisi valdkondi majanduskeskkonna arendamisel, keskendudes muu hulgas haridus- ja tööturupoliitikale, ettevõtluspoliitikale ning riigi rahandusele. (Riigikantselei 2019)

Euroopa Liidu eelarveperioodil 2014–2020 on Eestil võimalik erinevatest fondidest kasutada kuni 4,4 miljardit eurot välisvahendeid: Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Euroopa Sotsiaalfond (ESF), Ühtekuuluvusfond (ÜF), Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD), Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF). Kõik fondid teevad koostööd, et toetada „Euroopa 2020“ majanduse arengut kõikides liikmesriikides. Eesti ja Euroopa Komisjoni vahel on sõlmitud partnerluslepe, millest tulenevad rahastamisprioriteedid, eesmärgid ja oodatavad tulemused, rahaliste vahendite kasutamise eeltingimused ja administreerimise üldine korraldus. Partnerluslepe alusel on koostatud Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava, milles kirjeldatakse rahastatavate valdkondade lõikes konkreetsemad Euroopa Liidu vahendite kasutamise eesmärgid ja oodatavad tulemused, meetmed ning nende rahastamine. Maaeluministeeriumi on poolt koostatud Eesti maaelu arengukava rakenduskava 2014–2020 ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi rakenduskava 2014–2020 (Maaeluministeerium 2019).

---

<sup>15</sup> Euroopa 2020 – Euroopa Liidu 10 aasta majanduskasvu ja tööhõive strateegia

Eesti liitus Euroopa Liiduga programmiperioodi 2000-2006 keskpaigas, mis andis võimaluse alates 2004 aastast rakendada Riikliku Arengukava<sup>16</sup> (RAK) meetmeid. Eestis rakendati LEADER-lähenemist läbi RAK meetme 3.6 “Kohaliku initsiatiivi arendamine – LEADER-tüüpi meede”. Toetuskeemi rakendati kahes tegevusvaldkonnas: 1) oskuste omandamine; 2) integreeritud maapiirkonna arengustrateegia. Esimese tegevusvaldkonna puhul valiti välja kohalikud tegevusgrupid, kes hakkavad koostama kohaliku arengu strateegiaid. Teise tegevusvaldkonna puhul rakendas kolm tegevusgruppi olemasolevaid strateegiaid. 2006. aasta lõpuks oli Eestis moodustatud 24 kohalikku tegevusgruppi, mis hõlmasid umbes 320 000 elanikku. (Maaeluministerium 2015)

Samal ajal 1988. aasta reformiga algatas Euroopa Komisjon oma pilootmeetmete kasutuselevõtu. Tegu oli ühenduse algatuste ehk nn. pilootmeetmetega, mille näidisena maaelu arengu mõistes oli LEADER-lähenemine. LEADER võeti algselt kasutusele kolmeks aastaks 1991. aastal, seejärel seda laiendati versiooniga LEADER II. Algse pilootmeetme eesmärk oli stimuleerida läbi uuenduslikke lähenemisviise maaelu arengut kohalikul tasandil. Siin oli mõeldud kuni 100 000 elanikuga territooriume, seda siis peamiselt väikesemahuliste meetmete kaudu. Protsessi järgi said sihtotstarbelised kohalikud organisatsioonid taotleda LEADER vahendeid, koostades piirkonna strateegia, mis põhines piirkondlike (materiaalsete ja mittemateriaalsete) ressursside väärtustamisel ja kohalike omavalitsuste, ettevõtjate ja kolmanda sektori aktiivsel osalusel.

LEADER-tüüpi lähenemist ja põhimõtteid saab pidada selle ellu kutsumisel oluliseks pilootprojektiks, samas oli selle eelarveline osakaal kogu maaelu fondi eelarvest suhteliselt madal ehk ca 1,7 %<sup>17</sup>. Sotsiaalmajandusliku arengu nn. kaasav lähenemisviis ei ole täiesti uudne, lähiajaloos on poliitilistest ümberkorraldustest ja sekkumistest mitmeid näiteid. LEADER-lähenemise puhul oli tegu justkui tänapäevase sekkumisvormiga, kus lahendused mahajäänud maapiirkondade arenguks tuli töötada välja minimaalsete vahenditega ning era-

---

<sup>16</sup> Riikliku Arengukava (RAK) investeeringumeetmed aastatel 2004-2006

<sup>17</sup> 1994-1999 LEADER eelarve ca 1,7 MEUR, kogu struktuurifondide eelarve 101,6 MEUR (toona oli kasutusel Euroopa Ühenduse arveldusühikuna eküü)

ja kolmanda sektori koostöös. Sisuliselt nähti LEADER-lähenemise puhul lahendust maaelu väljakutsetele, samas kasutades selleks minimaalselt vahendeid. Euroopa Komisjoni regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi „algatus“ oli mitmes mõttes uuenduslik sekkumine, tungides kohalikes piirkondades arendustegevuse kavandamisse ja rakendamisse. Ühe tõlgendusena on mainitud LEADER-lähenemist kui üleeuroopalist maaelu arengu laborit, mis hõlmas kohalike tegevusgruppide rahaliste vahendite kasutamise üldiste suuniste väljatöötamist, kuid kellele jääks otsuste tegemisel piisav kaalutusõigus ja vabadus. Peadirektoraat tegeles kohalike tegevusgruppide kogemuste kogumisega maaelu arengu parimatest tavadest, kus kokku sai lugeda ca 970 erinevat „kogemust“<sup>18</sup> (kuhu oli kaasatud ca 40 miljonit elanikku ehk kolmandik vähemarenenud Euroopa maapiirkonnast). Toonane heakskiitmise protsess hõlmas läbirääkimisi vastava Euroopa Komisjoni peadirektoraadi, kohaliku organisatsiooni ja riigi valitsuse määratud vahendaja esindaja vahel. Tervikuna oli väga oluline ka LEADER lähenemisviisi ülekandumine Euroopa Liiduga ühinemiseks valmistuvatele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele. (Ray 2000)

Euroopa Liidu suurima laienemise protsessi järgselt alustati uutes liikmesriikides LEADER põhimõtete rakendamisega. Lisaks eelpool mainitud LEADER-lähenemise oli see kui uus kaasava iseloomuga õppimise protsess tutvustamiseks uut võimalikku valitsemisviisi. Nendel kahel omaduse võimalikul koostoimel nähti selget potentsiaali ühiskonna ümberkujundamisel (Maurel 2008).

Jätkusuutliku arengu kontseptsiooni silmas pidades on oluline roll avaliku sektori investeeringutel. Maapiirkondades sõltuvad põllumajandus ja metsandus suuresti maa ja loodusvarade kasutamisest ja majandamisest maapiirkondades ning neil on oluline roll majandusliku mitmekesistamise vaatest (European Commission Directorate-General for Agriculture 2006).

---

<sup>18</sup> Itaalias, Prantsusmaal, Saksamaal, Hispaanias ja teistes riikides oli 1999 seisuga ca 968 kohalikku tegevusgruppi.

Mitmed jätkusuutliku arengu kontekstis olulised otsused tehti Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konverentsil Stockholmis 1972. aastal (United Nations 1995). Jätkusuutliku arengu kontseptsioon on üheks levinuimaks lähenemisviisiks alates 1980. aastatest, mõiste tõi laiemalt kasutusse Keskkonna ja Arengu Maailmakomisjon (*Brundtlandi*<sup>19</sup> komisjon). Nimetatud Komisjon täheldas jätkusuutliku arengut kui olukorda, mis rahuldab praeguste põlvkondade vajadused, seadmata ohtu järeltulevate põlvete võimalusi nende heaolu tagamiseks.

Kohaliku arengu jätkusuutlikkuse lähenemise mõistmiseks on ühe peamise näitajana klassifitseeritud „kodanikele orienteeritus“ mille eesmärk on kaasata inimesi jätkusuutlikkuse väljakutsele. Samavõrd oluline on tunnusena ka „ekspertidele suunatud“ ehk läbi tulemuslikkuse hindamise ja tõhususe mõõtmise peab olema tagatud protsessi kompleksus (Eckerberg ja Mineur 2003). Oluline karakteristik on ka „eesmärgile pühendunud“, mis aitab seada konkreetseid jätkusuutlikkuse eesmärgi (Pastille 2002). Globaalse jätkusuutlikkuse tagamiseks piisab (juhul, kui keskvalitsus liigselt ei sekku) turumajanduse, õigusruumi ja omandiõiguse juurutamisest (Taylor 2002). Jätkusuutlikkuse tagamiseks peab olema kaasatud sh. erinevad kodanikuühendused. Valituse koostööst erasektoriga ei piisa, läbi partnerluse peab olema kaasatud teadus- ja arendustegevused (Robinson 2004).

Käsitlemaks Euroopa Liidu toetuste aspekti, on teoreetiliseks baasiks täiendavuse printsiip, mis on üks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide (ESI<sup>20</sup>) aluspõhimõtetest. Sellele põhimõttele alluvates piirkondades ei tohi nende fondide panus asendada liikmesriigi riigieelarvelisi kulusid või samaväärseid struktuuri poliitilisi kulusid. Seega reeglistiku järgi ei tohi ESI tehtavad eraldised põhjustada nendes piirkondades riiklike poliitiliste kulude vähendamist, vaid peavad seda täiendama. Liikmesriikides, kus vähem arenenud piirkondades elab vähemalt 15% rahvastikust, kontrollitakse täiendavuse põhimõtte järgimist neisse piirkondadesse eraldatavate rahaliste vahendite osas (Euroopa Komisjon 2019a).

---

<sup>19</sup> Gro Harlem Brundtland (s. 1939) - Norra poliitik ja tuntud rahvusvahelise jätkusuutliku arengu eestkõneleja

<sup>20</sup> ESI – Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid (ing. k. *European Structural and Investment Funds*)

Euroopa Liidu liikmesriikide ja regionaalpoliitika mõistes seostub institutsionaalne ja administratiivne haldusvõimekus avaliku sektori struktuuriüksuste võimega tuvastada ja lahendada tegevuste elluviimisega seonduvaid probleeme. Negatiivses võtmes toob haldusvõimekuse hindamine välja haldusüksuste möödalaskmisi ja võimekuse piiranguid (Euroopa Komisjon 2019c). Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD 2010) on viidanud, et haldusvõimekuse printsiipe süstematiseerides võib neid jagada kui õiguskindlus, avatus ja läbipaistvus, vastutavus, tõhusus ja mõjus.

Saksamaal on LEADER meetme projektide elluviimisel ühe puudusena toodud välja vajalikku omafinantseeringu tagamist (eriti keskusest kaugemal piirkondades). See aga võib anda domineeriva suuna kohalikule omavalitsusele, kes suudab otsuste tegemisel avaldada võimalikku mõju (Pollermann, Raue, ja Schnaut 2013). Siin saab töö autori arvates tuua võrdluse Eestiga, kus teatud juhtudel näiteks kolmanda sektori toetuse saaja omafinantseering (reeglina 10% projekti maksumusest) on arvestatud omavalitsuse eelarvest. Eestiga samal ajal Euroopa Liiduga liitunud Slovakkia rakendas LEADER meedet perioodil 2007-2013 kokku 29-s kohalikus tegevusgrupis. Slovakkias hõlmas LEADER meede aastatel 2007-2013 ainult 18% riigi territooriumeist ja 11% kogu rahvastikust, võrdluses näiteks Iirimaa, kus olid vastavad näitavad 98% territooriumist ja 59% rahvastikust. Slovakkia näitel on toodud välja, et kohaliku haldusüksuse mõistes on väljakutseks killustatus, ühe maakonna kuulumine mitmesse kohalikku tegevusgruppi (Székely 2018). Käesoleva töö autori arvates saab siin tuua paralleeli Eestiga, kus programmperioodil 2007-2013 oli 15 maakonna peale kokku 26 kohalikku tegevusgruppi<sup>21</sup>.

Vastavalt LEADER meetme tingimustele on toetuse saamiseks seatud mitmeid abikõlblikkuse kriteeriume. Meetmete tingimustes olevad nõuded suudetakse reeglina täita, samas jääb tihti läbi mõtlemata investeeringuobjekti tulevased halduskulud (sh. küte, elekter). Peamiseks põhjuseks on asjaolu, et taotluse esitamisel puudub nn. „tulevikuvaate komponent“ ja ollakse teadmisel, et viie aasta pärast peale viimast toetuseosa laekumist lõpeb

---

<sup>21</sup> Perioodi algul oli tegevusgruppe 24, kaks lisandus programmperioodi jooksul

järelevalve periood (Maaeluministeerium 2018). Projektitoetust antakse kohaliku omavalitsuse üksusele 60 kuni 90 protsenti toetatava tegevuse või investeeringu abikõlblikest kuludest. Tulenevalt sellest tuleb omavalitsusel leida vahendid omaosaluse katmiseks. Taotluse esitamisel võidakse küsida konkreetse objekti/tegevuse hinnapakumist, samas puudub meetme määrukses nõue tõendamaks, milliste vahendite arvelt kaetakse omaosalus. Mahukamate investeeringute puhul võib see nõuda olenevalt omavalitsusest nõusoleku saamist volikogult (Maaeluministeerium 2018).

Vastavalt 2007-2013 programmperioodi algul kehtestatud õigusaktile koosnes LEADER kohaliku tegevusgrupi eelarve strateegia rakendamise ja projektitoetuse eelarvest, kusjuures strateegia rakendamise eelarve võis moodustada kuni 20% kogu eelarvest. Kohaliku tegevusgrupi eelarve jaotamisel võeti aluseks nii tegevuspiirkonna sotsiaalmajanduslike näitajaid kui strateegia kvaliteeti. LEADER tegevusgrupi strateegia kvaliteedist sõltuv osa oli õigusakti järgi kokku 10% strateegia rakendamise ja projektitoetuse eelarvest (Põllumajandusministeerium 2008). Strateegia rakendamiseks määratud summad tegevusgruppide lõikes on toodud peatükis 2.

Kui vaadata EL mõistes tervikuna, siis LEADER lähenemise peamisteks plussideks on selle tugev üleeuroopaline võrgustik ja koostöö, mille läbi sh. toimub parimate praktikate jagamine. See loob pinnase uutele ideedele, mis omakorda läbi aruka rakendamise toob kõigile kogukonnas ja aitab kaasa erinevate piirkondade võrdsustumisele. Oluline on, et kohalikul tasandil tehtaks vajalikul viisil koostööd sobivate lahenduste väljatöötamiseks. Samas on väga oluline võimalikel bürokraatlikel takistustel, seega vastav haldusraamistik peaks hõlbustama projektide rakendamist (Pollermann, Raue, ja Schnaut 2013).

## **1.2. Maapiirkonna omavalitsuse arengu kavandamine**

Vastavalt Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele on kohalik omavalitsus põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu,

lähitudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi (Riigikogu, 2016).

Euroopa kohaliku omavalitsuste harta<sup>22</sup> (artikkel 4) sätestab, et omavalitsusel on täielik vabadus seaduste piires rakendada oma initsiatiivi kõigis valdkondades, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile. Harta soovitab (pidades silmas võimupiiride kaitset) mitte teha muudatusi kohalike omavalitsuse võimupiirides kohaliku kogukonnaga nõu pidamata (Riigikogu 1994).

Kohalikku omavalitsust karakteriseerib tegutsemisterritoorium, tema esindus ja võimuorganid. Antud territooriumil osutatakse kohalikele elanikele avalikke teenuseid ja kohalik omavalitsus omab õigust kehtestada makse. Samas puudub konkreetne tunnusjoon, millega defineerida kohalikku omavalitsust ning eristada seda piirkondlikust, riigi või teistest avalik-õiguslikest asutustest (Bailey 1999). Haldusüksuste võimekus hõlmab võimet reguleerida sotsiaalseid suhteid ning jagada ja kasutada ressursse kindlaks määratud viisidel (Midgal 1988). Eestis loodi 1993. aastast ühetasandiline omavalitsussüsteem, üksustena tegutsevad õigusliku seisundi poolest võrdsed linnad ja vallad (Rahandusministeerium 2019).

Omavalitsuse arengu kavandamise vajadus tuleneb eelkõige omavastutusest korraldamaks piirkondliku elu, kus üheks parimaks viisiks on teadlik ja eesmärgipärane arengu kavandamine. Omavalitsuse areng peab olema pidev kindla lõputa kestev protsess. Arengut tuleb võtta kui omavalitsuse loogilist toimimist. Protsess peab olema pikaajaline ja kogukonna ühishuvidest lähtuv. Seega tuleb kaasosalistel teadvustada, et efemeersetele ja kitsastele huvidele keskendumine ei taga edu ja lõhub osapoolte vahelist usaldust. Iga omavalitsus on unikaalne üksus, sotsiaalmajanduslik kogukond ja territoorium. Sellest johtuvalt ei saa rakendada ühesugust ja standardset arendustegevuse ja protsessi mudelit. Igal omavalitsusel on õigus otsustada, milline arengu kavandamise protsess võiks olla parim.

---

<sup>22</sup> Riigikogu ratifitseeris Euroopa kohaliku omavalitsuse harta 28. septembril 1994

Samas peab keskse teadmisenä lähtuma elanikkonna vajadusest ja tegelikust haldussuutlikkusest. Kõigil osapooltel tuleb teadvustada, et edukas arendustegevus eeldab vastutuse selgust (Haljaste et al. 2007). Töö autori arvates on siin seos kohaliku omavalitsuse arenguvajadustega, kuna piirkonna vajadused on erinevad, mida ka LEADER põhimõte selgelt jälgib.

Kohalik omavalitsus on riigi territoriaalsel jaotusel rajanev teatud piirkonna elanike enesekorraldusõiguse, riigivõimu detsentraliseerimise ja demokraatia põhimõtete alusel tegutsev territoriaalne üksus. Omavalitsuse ülesandeks on lahendada piirkonna elutegevuse küsimusi lähtudes eelkõige elanike huvidest, majanduslikest ja sotsiaalkultuurilistest oludest ning haldusterritooriumi arengu iseärasustest. Samas selle finantsinstrumente on statistiliselt keeruline mõõta. See mis kohaliku omavalitsuse taustal kajastatakse omatuluna, võib osutuda riiklikult kontrollitavaks ressursiks. Näitena omavalitsuste finants- ja eelarveautonoomia hindamise meetodiks on vastavate tulude ja kulude osakaalu hindamine. Kohalike omavalitsuste kulutusi saab hinnata näiteks suhtesse SKP-st või protsentides valitsuse kogukulutustesse. Kõige sobivam viis eelarve detsentraliseerimise hindamiseks on omavalitsuste kulutuste osatähtsuse leidmine kogukuludest. Sellisel mõõtmisel on ka mõned puudused, sest mõõtmine ei võta arvesse kõiki kulutusi (n. garantii). (Schneider 2003)

Euroopa Liiduga liitumiseelseid läbirääkimisi pidades hinnati Eesti haldussuutlikust ebapiisavaks. Puudujääke oli mitmeski valdkonnas, sealhulgas fiskaalpoliitikaga tihedalt seotud regionaalpoliitikas. Haldusreform nõudles juba toona efektiivsemaid haldusteenuseid ja avaliku sektori kulutuste osakaalu vähendamist sisemajanduse koguproduktis (Reiljan et al. 2002). Kohaliku omavalitsuse arengueesmärkide saavutamiseks on reeglina tulenevalt omavahendite nappusest vajadus taotleda toetusi riigieelarvest. Struktuuritoetuste saamise võimalus samas julgustab omavalitsust julgemalt kavandama. Kehtestatud eeskirjad (nii riigi kui Euroopa Liidu tasandil) määravad, milliste valdkondade arendustegevusi peetakse tähtsaimaks. Positiivseks on ka asjaolu, et teatud juhtudel soositakse omavalitsuste koostööd, mis Euroopa Liiduga liitumiseelsel perioodil oli olnud suhteliselt tagaplaanil (Geomedia, 2007).



LEADER meetme edukaks rakendamiseks on suur roll piirkonnapõhisel strateegial<sup>23</sup>, mis lähtub piirkonna vajadustest lähtuvalt „altpoolt tulevast algatusest“<sup>24</sup>. Maaelu arengukava meetmete rakendamisel on kohustuslik rakendada LEADER meedet, tegemist on Euroopa Liidu ühenduse algatusprogrammiga, mille eesmärk on edendada kohalikku elu maa-piirkonnas läbi kohaliku tasandi koostöö, aidates luua kohalikul partnerlusel põhinevaid maaelu arengustrateegiaid. LEADER tegevuspiirkond hõlmas ka suuremaid kui 4000 elanikuga vallasiseseid linnu, kuivõrd need moodustasid vallaga ühtse haldusüksuse (Maaeluministeerium 2018). Meetme edukaks rakendamiseks on suur roll kohalikul tegevusgrupil<sup>25</sup>, kelle koostatud piirkonna strateegia on koondanud piirkonnapõhised vajadused.

Maaelu arengupoliitika eesmärgid tulenevad suuresti Euroopa 2020 strateegiast (Maaeluministeerium 2019). Euroopa Liidu programmiperioodil 2007-2013 Maaelu arengukava meetmete rakendamisel kasutas Eesti haldusjaotuslikku maapiirkonna määratlust, mille kohaselt maapiirkonnaks loeti valdade ja kuni 4000 elanikega väikelinnade territoorium. Programmiperioodil 2014–2020 sarnane käsitus jätkus, tehti mõningaid täpsustusi sotsiaalmajanduslikes näitajates (nt. elanike arvu muutus, töötuse määr, brutosissetulek). Sarnase haldusjaotusliku lähenemise eeliseks oli seni praktiseeritud määratlus, lihtsustatud statistika ning jätkuvalt kasutatav meetodika (Maaeluministeerium 2019). Töö autori arvates on järgmise 2021+ perioodi silmas pidades, eelkõige tulenevalt haldusreformist, vajadus selgelt läbi mõelda nii maapiirkonna määratlus kui mõistlik LEADER meedet rakendavate tegevusgruppide arv.

Perioodil 2007-2013 oli EAFRD raames kohalikele omavalitsustele üheks tulemuslikumaks toetuse saamise võimaluseks LEADER meede. Vastavalt Põllumajanduse Registrite ja

---

<sup>23</sup> Nõuetele vastav strateegia peab sh. arvestama kohalikke vajadusi ja kohalikku potentsiaali ning sisaldama uuenduslikke elemente kohalikus kontekstis, võrgustamist ja koostööd

<sup>24</sup> *Bottom up approach* e. altpoolt tulev algatus

<sup>25</sup> Mittetulundusühing, kelle põhikirjaline eesmärk on kohaliku elu arendamine ja kes vastab kohaliku tegevusgrupi kohta kehtestatud nõuetele.

Informatsiooni Ameti (PRIA) statistikale rahastati perioodil 2007-2013 läbi LEADER alameetmete kokku ca 7000 projektitaotlust, millest omakorda kohalike omavalitsuse poolt esitatud / rahastatud projekte oli kokku 606 (vt. täpsemalt peatükk 2).

Maaelu arengukava raames oli perioodi 2007-2013 alguses avatud ka Külade uuendamise ja arendamise investeeringutoetuse meede (meetme kood - 3.2), kuid vähese eelarve ja suure huvi tõttu said ettenähtud rahalised vahendid kasutatud juba programmperioodi esimeses pooles. Kohalikud maapiirkonna omavalitsused said taotleda täiendavaid investeerimisvahendid ka erinevatest struktuurifondide meetmetest ja Euroopa Kalandusfondist<sup>26</sup> aga neid käesolevas töös ei uurita. LEADER-lähenemist on rakendatud ka Eesti kaheksas kalanduspiirkonnas, mis moodustati Euroopa Kalandusfondi 2007-2013 programmperioodi ajal. Piirkonnad hõlmavad alasid mereäärsel rannikul ja saartel ning siseveekogusid (Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet 2018).

Kohalikul omavalitsusel on seadusjärgne<sup>27</sup> kohustus omada arengukava ja eelarvestrateegiat, mis on aluseks eri eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele. Kasutades tõukefondide vahendeid, tuleb silmas pidada, et need oleksid jätkusuutlikud ka ilma eurorahata, ellu viidud projektil oleks positiivne mõju kohalikule majandusele ja minimaalne koormus riigieelarvele (Riigi Tugiteenuste Keskus 2019). Euroopa Liidu tõukefondid on kujunenud peamiseks vahendiks, millega kohalikul tasandil tehakse kõikvõimalikke investeeringuid. 2012. aastal tegid kohalikud omavalitsused ca 36% investeeringuid omavahenditest, samas kui viis aastat enne seda oli see näitaja kaks korda suurem. Suuremahuliste investeeringute puhul peab olema hästi kavandatud, et investeeringu elluviimine ja haldamine oleks ka hiljem jätkusuutlik. Oluline on eelkõige teha neid investeeringuid, mida kohalikud elanikud peavad oluliseks. Üheks väljakutseks on, et investeeringutoetusi jagavatel asutustel puudub ülevaade omavalitsuste prioriteetidest ja finantssuutlikkusest, mida saaks toetuste jagamisel arvesse võtta (Riigikontroll 2008).

---

<sup>26</sup> Euroopa Kalandusfond (EKF) 2007-2013 oli eelnev periood Euroopa Merendus- ja Kalandusfondile (EMKF), mida rakendatakse 2014-2020

<sup>27</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 37

Euroopa Liidu riike iseloomustavad enamjaolt tugevad kohalikud omavalitsused laialdaste funktsioonide ja ulatusliku fiskaalse autonoomiaga. Ka Eestis on reeglina arusaam, et kohalike omavalitsuste fiskaalne autonoomia peaks laienema ning eelarveline sõltuvus keskvalitsusest vähenema. Ennekõike nähakse kohalike omavalitsuste kulude katmist omatulude arvelt ning seeläbi keskvalitsuse tulusiirete ning esmajärjekorras toetusfondi vahendite sõltuvusest vähendamist. Omavalitsuste maksuautonoomia suurenemine on üldjoontes seotud fiskaalse detsentraliseerimisega. Omavalitsuste poolt pakutavad hüvitised peavad paremini täitma elanike vajadusi võrrelduna keskvalitsuse poolt pakutavatega ning tagama seejuures ka kulude efektiivsuse. Suurem fiskaalautonoomia võimaldab teha omavalitsusel kulusi, mis toob piirkonda juurde uusi elanikke, mis aga omakorda suurendab maksutuluseid. Tulevaste maksumaksjate kasv tähendab maksutulude kasvu, mis võimaldab omavalitsusel teha investeringuid piirkonna heaolu tõstmiseks. Samas võib tekkida kohalike omavalitsuste vaheline konkurents maksumaksjate osas, mis vähendab keskustest kaugemate omavalitsuste tulubaasi. Riiklikult on eelkõige huvi piirkondade tasakaalustatud ja jätkusuutlikust arengust. Omavalitsuste fiskaalautonoomia peab sobituma kogu valitsussektori efektiivse toimimise raamistikku. Kohalik omavalitsus on osa valitsussektori hierarhiast, mis peaks tagama kohaliku demokraatia arengu ning efektiivse territooriumi halduse ning teiselt poolt, üleriiklikult alloktiivse efektiivsuse ja riigi prioriteetide elluviimise. Kohalike omavalitsuste fiskaalse autonoomia tõstmine saab toimuda ainult tingimusel, kus valitseb tasakaal nende funktsioonide ja tulubaasi vahel. Kui fiskaalautonoomia ei suuda tagada enamikele omavalitsustele piisavaid vahendeid vastavate funktsioonide täitmiseks, siis on mõistlikum tagada nende pakkumine keskvalitsuse eelarvest. (Trasberg 2003)

Uuringus<sup>28</sup> „KOV rahastamismudelite (sh maksukorralduse) mõju kohaliku omavalitsuse poolsele ettevõtluskeskkonna arendamisele“ on võrreldud Balti riikide, Soome, Norra, Sloveenia, Tšehhi ja Hollandi näitajaid. Mainitud riikide omavalitsuste eelarvete kogumahud

---

<sup>28</sup> Koostatud OÜ Cumulus Consulting poolt jaanuaris 2014

varieeruvad vahemikus 1 kuni 50 miljardit eurot. Suurima kogueelarvega on Holland (50 miljardit eurot), Soome vastav näitaja on 46 miljardit eurot. Neile järgnevad Norra (27 miljardit eurot) ja Tšehhi (10 miljardit eurot). Lätis ja Sloveenias on omavalitsuste eelarve kogumaht 2,2 miljardit eurot, Eestis 1,3 miljardit eurot ja Leedus 1 miljard eurot. Samas on Eesti kohaliku omavalitsuse eelarvete suurus võrreldav Läti, Tšehhi ja Sloveeniaga, kus omavalitsuste eelarvete suuruseks on ca 1000 € elaniku kohta aastas. Oluliselt madalam on see näitaja Leedus (330 €), samas Soomes on omavalitsustel oma ülesannete täitmiseks elaniku kohta 8,5 korda rohkem vahendeid kui Eestis.

Lähtudes sellest, et arengukava on Euroopa Liidu tõukefondide kasutamise eelduseks, on reeglina tegemist ainult dokumendiga projektide kaudu lisaressursside taotlemiseks. Arengukava on tihti valdkondliku ülesehitusega, kus analüüsi osa on ebapiisav. Reeglina on kohaliku omavalitsuse arengukava tulevaste prioriteetide toimingute loend, puudulik on rakenduslik osa, eriti viimase seos eelarve võimalustega. Harvad ei ole juhud, kus vastavat arengudokumenti muudetakse vastavalt lisaraha taotlemise võimalusele. Isegi kui välisvahendid suudavad toetada võimalikke arendustegevusi, tuleb silmas pidada tegelikku projekti vajadust. Seda enam, et enamikel juhtudel reeglina on vajadus lisada omafinantseering ja tuleb arvestada, et kasina eelarvega kulutatakse vahendeid mitteprioriteetsete tegevuste finantseerimiseks. (Haljaste et al. 2007)

Toetuse abil ehitatud või renoveeritud hoonete majandamiskulud ei ole omavalitsuste kogukulused ebaproportsionaalselt palju suurendanud ja toetusega soetatud vara majandamisega saadakse hakkama. Samas kehtib see reeglina üksnes juhul, kui omavalitsuse põhitulud tulevikus oluliselt ei vähene ning muude valdkondade kulude osakaal oluliselt ei suurene (Riigikontroll 2012). Töö autori hinnangul on praktika üldjuhul olnud selline, kus objekti hilisemaid ülalpidamiskulusid taotluse esitamisel ei arvestata, mis omakorda tekitab kõigile osapooltele rahalisi väljakutseid. Peamine põhjus on selles, et Maaelu Arengukava investeeringumeetmetes (sh. LEADER) ei ole vastavate dokumentide esitamine nõutav.

Küllaltki tavapärane on olukord, kus omavalitsused taotlevad küll toetusi enda jaoks oluliste objektide korrastamiseks, kuid väikese toetussumma kõrval ei ole neil võimalik panustada lisaks oma raha, et objekte terviklikult korrastada (Riigikontroll 2017). Töö autori hinnangul võib see tekitada olukorra, kus justkui arvestatud „järgmise etapi rahastust“ ei tule või toimub mõni muu oluline muudatus (nt. muutub kohalik võimustruktuur või muudetakse prioriteetsete investeeringuobjektide nimistut), mis omakorda võib tähendada mitte kõige mõistlikumat omavahendite kasutamist.

2021+ programmperioodi silmas pidades tuleb arvestada, et senises mahus vahendeid enam ehitusinvesteeringuteks ei eraldata. Tuleb arvestada võimalusega, et Euroopa Komisjon kasutab võimalust piiritleda liikmesriigi vabadust raha suunata. Omavalitsused taotlevad teatud juhtudel toetust selle teenuse arendamiseks, milleks toetust parasjagu antakse, kuid mitte sellele, mida tegelikult oleks vaja. (Riigikontroll 2017)

Omavalitsustel on jätkuvalt palju hooneid, need on ebaotstarbeka ruumilahendusega ning üle poole neist on kehvast seisust. Haldusreformi järgselt tuleb omavalitsusjuhtidel leida keskteel tegelikkuses vajaliku kinnisvara järele, kus saab optimaalselt elanikkonnale teenuseid osutada. Ühinemislepingutes on teatud juhtudel lubatud säilitada teenuseid ja kinnisvara isegi siis, kus see ei ole kõige optimaalsem. Siin tuleb samas arvesse võtta Eesti regionaalarengu strateegias 2014 - 2020 seatud eesmärki tagada kõikidele inimestele omavalitsuste piisavad ja ühtlase kvaliteediga teenused. Põhivajadustega seotud teenused peavad olema heal tasemel kättesaadavad võimalikult elukoha lähedal. Regionaalpoliitika üheks eesmärgiks on tõhustada avalike teenuste pakkumist, suunates läbimõeldult selleks ka riiklikke toetusi ja tõukefondide vahendeid. Aastatel 2007–2016 on omavalitsused oma sotsiaalse taristu korrastamiseks saanud erinevaid toetusi ca 345 miljoni euro ulatuses. Vahenditest ca 79% pärineb Euroopa Liidu ja muudest välisvahenditest ning 21% riigisisestest toetusmeetmetest. Euroopa Liidu struktuuritoetustest oli suurima osakaaluga kohalike avalike teenuste arendamise toetus. Riigisisestest toetusmeetmetest oli mahukaim hasartmängumaksust rahastatav regionaalsete investeeringute andmise võimalus. Kõige rohkem toetusi on eraldatud kohalike omavalitsuste koolide, lasteaedade ja rahvamajade ehitamiseks. Elaniku

kohta on kõige rohkem toetusi eraldatud Järvamaa ja Võrumaa ning kõige vähem Harjumaa ja Ida-Virumaa omavalitsustele. Ühe kitsaskohana on välja toodud, et riiklike programmide väikesed toetussummad võimaldavad korraga ühte hoonet rekonstrueerida vaid osaliselt. Peamine põhjus, et meetmed on omavahel killustatud ja korraga taotletavad toetuse summad on suurteks investeeringuks ebapiisavad (Riigikontroll 2017). Töö autori isiklik kogemus on, et jätkuvalt on probleemiks nn. „euroraha enesestmõistetav olemasolu“, sest rohkem kui 15 aastat on lisavahendid olnud suures mahus saadaval. Seega kõigil osapooltel tuleb teadvustada võimalikke muutusi, mis loodetavasti survestab vajalike tegevusi rohkem läbi mõtlema ja vajalikke tegevusi prioritseerima.

Uue 2021+ Euroopa Liidu programmiperioodi valguses on Riigikontroll soovitanud vahendite planeerimisel lähtuda kogu Eesti vajadustest, mida on hinnatud maakonna piire arvesse võtmata objektiivsete kriteeriumite alusel. Arvestades, et saadavate Euroopa Liidu vahendite hulk väheneb, soovitab Riigikontroll kaaluda võimalust suurendada regionaalsete investeeringutoetuste mahtu. Rõhutatakse, et mõistlik on finantseerida vaid selliste hoonete projekte, kus kohalik omavalitsus kavatab teenuste pakkumist jätkata ning kus omavalitsus ise on nõus panustama täiendavaid vahendeid. Samas võib öelda, et tulenevalt sõltuvusest investeeringutoetustest ei ole omavalitsustel sisulist võimalust ise määrata investeeringute prioriteete (Riigikontroll 2017). Tahaplaanile on jäänud asjaolu, et investeeringuid tehes ei mõeldud olulisele aspektile, et investeeritud raha peab hakkama tulevikus tulu tagasi teenima (Varblane 2015).

Peamised väljakutsed kohaliku omavalitsuse arengus (seoses kohaliku autonoomia indeksiga Euroopa võrdluses) ilmneb Eesti omavalitsussüsteemi autonoomia defitsiit eelkõige kahes aspektis: a) nõrk finantsautonoomia; b) formaalsed sisendid riigi kesktasandi poliitika kujundamisse. Kohaliku autonoomia indeksi analüüsis on sellena vaadeldud õiguslikke võimalusi ja instrumente, mis võimaldavad omavalitsustel osaleda riigi poliitika kujundamises tugevamal meetodil kui need on muudel valitsusvälistel sihtrühmadel. Viidatakse, et valdkondlike poliitikate ja strateegiate kujundamisel on omavalitsused tihtipeale samas seisus teiste era- ja kolmanda sektori organisatsioonidega. Praktikas on

katusorganisatsioonina Vabariigi Valitsusega fiskaalläbirääkimisteks ja muudes poliitika kujundamise valdkondades Eesti Linnade ja Valdade Liit, samas viidatakse, et eelkõige on vajadus arendada – finantsautonoomia ja sisendid riigi kesktasandi poliitika kujundamisse – tahkude lahendamiseks, mis pakuksid võimalust rakendada sisulist kohalikku autonoomiat. Analüüs (Euroopa kohaliku omavalitsuse indeks 2014<sup>29</sup>) toob välja, et kõrgeima kohaliku autonoomia indeksiga riigid on Šveits, Soome ja Island. Eesti osas viidatakse, et tegemist on „õõnsa autonoomiaga“ riigiga. Samas positsioonis on näiteks Läti ja Leedu kui vanematest liikmesriikidest Hispaania ja Ühendkuningriigid. (Tallinna Ülikool 2019)

Programmperioodi 2007-2013 keskel läbi viidud uuringu<sup>30</sup> kohaselt on LEADER-tegevuste mõju suurem väiksema elanike arvuga omavalitsusüksustes. Samas on täheldatud LEADER meetme sotsiaalse mõju piirkondlikku ebavõrdsust mikrotasandil. Samase arengutasemega omavalitsusüksused võivad näidata väga erinevat aktiivsust tegevusgruppides osalemisel ja toetuste kasutamisel. Käesoleva töö autori arvates võib siin üheks põhjuseks olla liigne killustatus ja tegevusgruppide suur arv. Viidatakse tõsiasjale, et maapiirkondade tasakaalustatud arengu seisukohast ei suuda LEADER piisavalt külaelu ega piirkondliku ettevõtlust toetada. Aktiivsemad vallad esitavad hindamisele tugevamaid projekte ning muutuvad veelgi tugevamaks. Kuna LEADER lähenemise idee on kaasata rohkem kodanikuühiskonda, siis on mõistlik omavalitsuse kui koordineeriva rolli tõstmine külade kaasamisel. Seda teadmises, et reeglistiku kohaselt ei ole lubatud toetada tegevusi, mis on seadusega pandud omavalitsuse ülesandeks. LEADER-strateegia rakendamise territoriaalse jaotuse üldsuundumus on, et arvuliselt rohkem toetusi saavad kesisema KOV-võimekuse ja majandusarenguga vallad. Samuti ääremaastumise riskiga vallad, mille mõju aga on regionaalselt tasakaalustav (Geomedia 2011).

---

<sup>29</sup> <http://local-autonomy.andreasladner.ch/>

<sup>30</sup> OÜ Geomedia poolt tehtud uuring „Kohalike tegevusgruppide strateegiate põhine visioon Eesti maaelu arengust“ (2011)

## **2. EESTI MAAPIIRKONNA KOHALIKE OMAVALITSUSTE TOETUSED LEADER MEETMEST**

### **2.1. Intervjuude metoodika ja andmed**

Selgitamaks maapiirkonna kohalike omavalitsuse edukuse tegureid/ indikaatoreid, LEADER meetmest toetuse saamisel, viidi läbi intervjuud. Intervjuud viidi läbi korraldusasutuse (Maaeluministeerium), rakendusüksuse (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet ehk PRIA), kohalike omavalitsuste ja kohalike tegevusgruppide esindajatega. Kokku viidi läbi 7 intervjuud (kuus telefoni teel, üks „näost-näku“ intervjuuna). Intervjuud viidi läbi vahemikus 14.05-17.05.2020. Osalenutele selgitati intervjuu eelselt telefoni teel küsitluse eesmärgi ja sisu. Ettevalmistatud küsimused (vt. lisa 1) saadeti eelnevalt e-posti kaudu. Kõik osalejad andsid nõusoleku kajastada vastuseid töös nimeliselt. Eesmärk oli valida võimalikult erinevad LEADER meetmega seotud osapooled, kellel on LEADER meetme rakendamisega vähemalt 3-aastane kogemus ning kes olid meetme rakendamisega seotud perioodil 2007-2013. Tulemused on koondatud peatükis 2.3.

Intervjuud viidi läbi järgmiste isikutega:

- Anneli Kimmel, Maaeluministeeriumi maamajanduse ja konkurentsipoliitika büroo juhataja aastatel 2008-2018 (LEADER meetme õigusloome koostamise eest vastutava üksuse juht);
- Aule Kikas, tegevusgrupi MTÜ Nelja Valla Kogu, juhatuse esimees perioodil 2007-2013 (hetkel Harku Vallavolikogu liige);
- Rafael Milerman, tegevusgrupi MTÜ Lääne-Harju Koostöökogu, juhatuse esimees (alates 2014), juhatuse liige rakendamise perioodil 2007-2013, lisaks olnud hindamiskomisjoni liige kahes kohalikus tegevusgrupis;
- Aive Tamm, MTÜ Jõgevamaa Koostöökoda tegevjuht aastatel 2008-2018;
- Taavi Kurvits – PRIA, Leader toetuste büroo (2016-2018, LEADER meetme rakendamise eest vastutav üksus); Maaeluministeeriumi maamajanduse ja konkurentsipoliitika büroo peaspetsialist, alates 2018;



- Aivar Aruja, Rakvere vallavanem aastatel 2000-2017, tegevusgrupi MTÜ Partnerid juhatuse esimees 2008-2015;
- Malle Mandel, PRIA, Leader toetuste büroo (alates 2011, LEADER meetme rakendamise eest vastutav üksus).

Kvantitatiivseks uurimuseks on aluseks perioodil 2007-2013 LEADER meetmest rahastatud maapiirkonna omavalitsuste taotluste võrdlusandmeid. Meetme alusandmed on saadud rakendusüksusest, alusandmeteks on kõikide maapiirkonna kohalike omavalitsuste ellu viidud projektitaotluste andmed (sh. toetust saanud kohalik omavalitsus, vastava tegevusgrupi nimi, toetuse summa ja lühidalt projekti eesmärk). Lisaks andmed kõikide tegevusgruppide lõikes (kogu perioodi toetussumma erinevate sihtgruppide lõikes).

## **2.2. LEADER meetme rakendamine ja tulemuslikkus**

Euroopa liikmesriikides tervikuna on rakendamisel kokku 118 erinevat Maaelu Arengukava programmi (Euroopa Komisjon 2019b). Liikmesriikidest on suurima arengukava arvuga esindatud Prantsusmaa (30), Itaalia (23), Hispaania (19) ja Saksamaa (15), samas kui Euroopa Liidust välja astunud Ühendkuningriigil on vaid neli saareriiki hõlmavat arengudokumenti (Euroopa Komisjon 2019b).

Euroopa Nõukogu määrusega<sup>31</sup>, mis sätestab reeglid Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist antavate maaelu arengu toetuste kohta, sätestab 2007-2013 perioodil LEADER kohalikele tegevusgruppidele järgmised nõuded:

- a) Peab olema koostatud piirkonna vajadusi kajastav strateegia, mille rakendamise eest vastutab kohalik tegevusgrupp;
- b) Tegevusgrupi liikmeskond peab vastama nõuetele (ettevõtjad, kolmanda sektori esindajad, omavalitsused jne). Otsustamistaseme osas peab olema esindatud

---

<sup>31</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005, 20. september 2005.

majandus- ja sotsiaalpartnerid, põllumajandustootjad, noorteühendused jne. vähemalt 50% ulatuses;

- c) Kohalik tegevusgrupp peab olema võimeline kaardistama piirkonna vajadusi hõlmava strateegia, mille rakendamiseks peab olema tagatud vastav haldusvõimekus;
- d) Ministeerium kui korraldusasutus peab hindama kohaliku tegevusgrupi vastavust eelkõige läbi haldussuutlikusse tagamaks Ühenduse ja siseriiklike vahendite haldamise võime;
- e) Strateegiaga hõlmatud rakenduspiirkond peab olema ühtne ja liikmeskond kellel on ühised majanduslikud, kultuurilised ja sotsiaalsed huvid kuuluma samasse geograafilisse piirkonda;
- f) Tegevusgrupid peavad olema suutelised võtma vastu projektitaotlused ja korraldama nende hindamise vastavalt kehtestatud hindamiskriteeriumitele.

Järgnevalt on toodud LEADER meetme areng alates toetuskeemi rakendamise algusest. Võrreldes LEADER I perioodiga on meetet rakendavate kohalike tegevusgruppide arv kasvanud ca 11 korda ja eelarve ca 7 korda (vt. tabel 2).

Tabel 2. LEADER meetme areng 90ndate algusest

	Periood	Kohalike tegevusgruppide arv	Kogu eelarve (mld eurot)
LEADER I	1991-1993	217	1,2
LEADER II	1994-1999	906	5,37
LEADER +	2000-2006	1153	5,1
LEADER	2007-2013	2416	8,9

Allikas: LEADER meetme rakendamine (Euroopa maaelu arengu võrgustik 2015).

LEADER meetme rakendamine koosneb piirkondlike arengustrateegiate koostamisest ja kavandatud tegevustest selle elluviimiseks, oluline on ka tegevusgrupi kui institutsiooni arendustegevused. Maaeluministeeriumi seirearuande kohaselt saab tõdeda, et LEADER meetme rakendamine läbi „alt-üles lähenemisega“ on aidanud kaasa valitsemisele maapiirkondades, toetanud sektoriüleste lähenemisviiside kasutusse võtmist ja koostöö edendamist Maaelu Arengukava rakendamiseks. Meetme rakendamine on suurendanud

kohalike tegevusgruppide ja piirkondlike arengustrateegiatesse kaasatud partnerite suutlikkust kohalike arengustrateegiate rakendamiseks, kus LEADER lähenemise suurim tõhususe näitaja on kolmanda sektori aktiviseerimisel ning kohalikule elanikkonnale kohaliku kultuuri ja selle keskkonna edendamisel. Kohalike tegevusgruppide arv 2015. aasta lõpu seisuga oli 26, mis kattis 192 omavalitsusüksust ning 99% kogu maapiirkonna pindalast. Eesti on selle näitajaga Euroopa Liidu LEADER meedet rakendavates piirkondades esimeste seas. (Maaeluministerium 2016)

Perioodil 2007-2013 kiitis Maaeluministerium heaks 26 kohaliku tegevusgrupi strateegiad<sup>32</sup>, kes said võimaluse (ja kohustuse) alustada strateegias seatud eesmärkide täitmist. LEADER meetme reeglistiku järgi saab kohaliku omavalitsuse üksus samaaegselt liikmena kuuluda ainult ühte kohalikku tegevusgruppi. Suurimateks kohalikeks tegevusgruppideks olid nii kaasatud omavalitsuste kui eelarve (vt. tabel 3) mõistes mittetulundusühingud Tartumaa Arendusselts ja Saarte Koostöökogu, kuhu kuulus vastavalt 17 ja 15 kohalikku omavalitsust. Väikseimate omavalitsusliikmete arvuga olid Lõuna-Järvamaa Koostöökogu ja Põhja-Harju Koostöökogu, kelle liikmeskonda kuulus kolm kohalikku omavalitsusüksust. (Maaeluministerium 2016)

Tabel 3. Perioodil 2007-2013 kohalike tegevusgruppide (KTG) liikmed.

<b>Tegevusgrupi nimi (kõik MTÜd)</b>	<b>Liikmeks olevad kohalikud omavalitsused</b>	<b>KOVide arv</b>
Arenduskoda	Tapa, Ambla, Kadrina, Vihula ja Kuusalu vald ning Loksas linn	6
Hiidlaste Koostöökogu	Hiiu, Pühalepa, Emmaste, Käina vald	4
Ida-Harju Koostöökoda	Anija, Raasiku, Aegviidu ja Kose vald	4
Jõgevamaa Koostöökoda	Pajusi, Puurmanni, Põltsamaa, Jõgeva, Palamuse, Tabivere, Pala, Saare, Kasepää ja Torma vald ning Mustvee linn	11
Järva Arengu Partnerid	Koigi, Paide, Roosna-Alliku, Kareda, Koeru, Järva-Jaani ja Albu vald	7
Kirderanniku Koostöökogu	Toila, Jõhvi, Kohtla-Nõmme vald ja Narva-Jõesuu linn	4

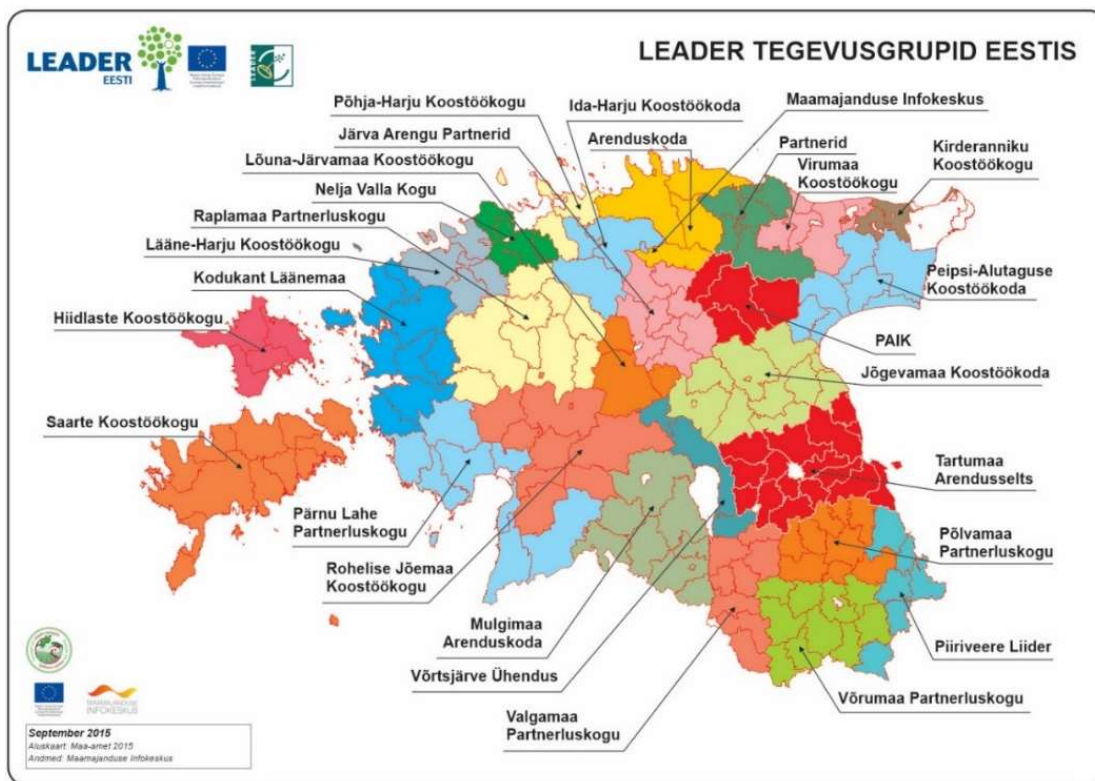
<sup>32</sup> Kahe tegevusgrupi puhul alustati LEADER rakendamisega 2011. aastal

Kodukant Läänemaa	Hanila, Kullamaa, Lihula, Martna, Noarootsi, Nõva, Ridala, Risti, Lääne-Nigula ja Vormsi vald	10
Lõuna-Järvamaa Koostöökogu	Türi, Imavere ja Väätsa vald	3
Lääne-Harju Koostöökogu	Nissi, Kernu, Padise, Keila ja Vasalemma vald	5
Mulgimaa Arenduskoda	Karksi, Viljandi, Abja, Halliste, Tarvastu, Helme, Põdrala, Hummuli (vallad), Möisaküla ja Tõrva (linnad)	10
Nelja Valla Kogu	Harku, Kiili, Saku ja Saue vald	4
PAIK	Väike-Maarja, Tamsalu, Laekvere ja Rakke vald	4
Partnerid	Kunda linn, Viru-Nigula, Sõmeru, Haljala, Vinni ja Rakvere vald	6
Peipsi-Alutaguse Koostöökoda	Avinurme, Tudulinna, Lohusuu, Iisaku, Alajõe, Illuka ja Mäetaguse vald	7
Piiriveere Liider	Misso, Meremäe, Värskä, Mikitamäe, Räpina ja Orava vald	6
Põhja-Harju Koostöökogu	Rae, Jõelähtme ja Viimsi vald	3
Põlvamaa Partnerluskogu	Ahja, Kanepi, Kõlleste, Laheda, Mooste, Põlva, Valgjärve, Vastse-Kuuste ja Veriora vald	9
Pärnu Lahe Partnerluskogu	Häädemeeste, Tahkuranna, Audru, Tõstamaa, Varbla, Koonga, Sauga, Lavassaare, Saarde ja Kihnu vald	10
Raplamaa Partnerluskogu	Juuru, Kaiu, Kehtna, Kohila, Kärü, Raikküla, Märjamaa, Rapla ja Vigala vald	9
Rohelise Jõemaa Koostöökogu	Tori, Are, Surju, Halinga, Paikuse, Vändra, Järvakandi, Suure-Jaani, Tootsi ja Kõpu vald	10
Saarte Koostöökogu	Kaarma, Kihelkonna, Kärula, Laimjala, Leisi, Lümanda, Muhu, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Põide, Ruhnu, Salme, Torgu ja Valjala vald	15
Tartumaa Arendusselts	Alatskivi, Haaslava, Kambja, Tartu, Laeva, Tähtvere, Puhja, Konguta, Nõo, Ülenurme, Luunja, Mäksa, Meeksi, Peipsiääre, Vara, Võnnu vald ja Kallaste linn	17
Valgamaa Partnerluskogu	Karula, Otepää, Palupera, Puka, Sangaste, Taheva, Tõlliste ja Öru vald	8
Virumaa Koostöökogu	Kohtla, Sonda, Lüganduse, Rägavere, Aseri vald	5
Võrtsjärve Ühendus	Kolga-Jaani, Kõo, Rannu, Rõngu vald ja Võhma linn	5
Võrumaa Partnerluskogu	Antsla, Haanja, Lasva, Mõniste, Rõuge, Sõmerpalu, Urvaste, Varstu, Vastseliina ja Võru vald	10

Allikas: LEADER tegevusgrupid perioodil 2007-2013<sup>33</sup>

<sup>33</sup> <https://www.maainfo.ee/index.php?page=3348> (külastatud 09.04.2019)

Joonis 1. Kohalike tegevusgruppide kaart



Allikas: Põllumajandusuuringute Keskus (kuni 2018 Maamajanduse Infokeskus)<sup>34</sup>

Perioodil 2007-2013 rahastati LEADER meetmest ca 7000 projektitaotlust, kokku summas 69,2 miljoni euroga. Suurima taotluste arvuga on esindatud mittetulundusühingud, kelle esitatud / rahastuse saanud 4459 projekti (63,8% kõikidest taotlustest) andsid suurima panuse piirkondlikus strateegias seatud eesmärkide täitmiseks. LEADER meetme abil investeeriti maapiirkondadesse kokku rohkem kui 95 miljonit eurot, mis teeb projektide omaosaluseks 25,8 miljonit eurot. Suurimad omafinantseeringud on äriühingutel, kolmanda sektori taotlustel on reeglina olnud madalaim omaosalus ehk 10%. Kohalike omavalitsuste projektide osakaal moodustab kogu taotluste arvust ca 8,7%, mis töö autori arvates näitab omavalitsuste vaatest küllaltki head võimalust toetusraha toel piirkonda edendada. Kohalikud omavalitsused on saanud toetusena kokku ca 5,5 miljonit eurot, mis teeb keskmiseks toetuse

<sup>34</sup> <https://www.maainfo.ee/index.php?page=66>

määraks 80,7% projekti kohta. Kuigi omavalitsuse puhul on meetme tingimuste järgi kuni 90% finantseerimisvõimalus on madalam määr seotud reeglina sellega, et näiteks infrastruktuuriinvesteeringute<sup>35</sup> tegevuste osas on maksimaalne toetus kuni 60% abikõlblikest kuludest. Kohalikud omavalitsused on ellu viidud projektide osas lisanud omafinantseeringuna veidi üle 1,3 miljoni euro (vt. tabel 4).

Tabel 4. Väljamakstud taotluste info perioodil 2009-2015<sup>36</sup>

Juriidiline vorm	Taotluste arv	Investeeringute kogumaksumus (euro)	Toetuse summa (euro)	Keskmine investeeringu (tegevuse) kogumaksumus (euro)	Keskmine toetuse suurus (euro)
MTÜ	4 459	49 396 091	41 757 400	11 078	9 365
Osühing	1 272	29 916 543	15 864 775	23 519	12 472
<b>KOV</b>	<b>606</b>	<b>6 848 889</b>	<b>5 527 726</b>	<b>11 302</b>	<b>9 122</b>
Sihtasutus	339	4 255 984	3 600 440	12 555	10 621
FIE	212	3 210 213	1 625 085	15 143	7 666
Muu <sup>37</sup>	106	1 466 020	871 097	13 830	8 217
<b>Kokku</b>	<b>6 994</b>	<b>95 093 740</b>	<b>69 246 523</b>	<b>13 596</b>	<b>9 901</b>

Allikas: Seirearuanne (Maaeluministeerium 2016), autori arvutused

Perioodil 2007-2013 pidi kohaliku tegevusgrupi liikmeks olema sh. minimaalselt kaks kohaliku omavalitsusüksust, lisaks sama omavalitsusüksuse territooriumil tegutsev äriühing või füüsilisest isikust ettevõtja ja mittetulundusühing või sihtasutus. Kohaliku tegevusgrupi rakenduskava või kohaliku tegevusgrupi toetuse või projektitoetusega seotud otsuse võtab vastu reeglina üldkoosolek. Muudel juhtudel võis nimetatud otsuse võtta vastu ka muu põhikirjas sätestatud organ, kui selle liikmed on esindatud nii, et kohalike omavalitsusüksuste

<sup>35</sup> Infrastruktuuriinvesteeringud on elektrivarustuse, veevarustuse ja kanalisatsiooni ja telekommunikatsiooni investeeringud ning investeeringud teedesse.

<sup>36</sup> Esimesed taotlused perioodil 2007-2013 kiideti rakendusüksuse poolt heaks 2009. aasta alguses

<sup>37</sup> Muud vormid – seltsing, aktsiaselts, tulundusühistu, usaldusühing, täisühing

esindajate ja riigi või kohaliku omavalitsusüksuse osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute esindatus on alla 50%.

Perioodi 2007-2013 keskel toimunud vahehindamise<sup>38</sup> käigus hinnati programmi rakendamist rahuldavalt – eesmärkide saavutamise tase oli suuresti oodatud tasemel. Suuresti tulenevalt majanduslangusest oli peamiseks kitsaskohaks investeerimistegevuste finantseerimine (omaosaluse puudumine ja laenule finantseerija leidmine). Seda tõendas ka asjaolu, et vahearuandes kajastatud perioodiks oli välja makstud ca kolmandik kogu perioodi toetustest. Samas hinnati LEADER meetme rakendamist küllaltki ootuspäraseks.

Euroopa Liidu toetuste planeerimine rahastamisperioodiks 2007-2013 toimus riigi eelarvestrateegia koostamise raames. See viidi ellu läbi valitsemisalade arengu- ja tegevuskavade, mis oli aluseks riigieelarvete koostamisel. Põllumajanduse ja kalanduse toetamiseks ettenähtud vahendid kavandati eraldi struktuurivahenditest (riigi eelarvestrateegia 2007–2010 väljatöötamise raames). See andis võimaluse planeerida Euroopa Liidu fondide vahenditest ja riigi omavahenditest rahastatavaid prioriteetseid tegevusi ühtselt, ühildada erinevate finantsvõimaluste kasutamist ning tagada nende koordineeritus ja vastavus. LEADER meetme mõistes tervikuna paranes kohalike tegevusgruppide suutlikkus koostada ja viia ellu arengustrateegiad, kaasati rohkem kohalikku kogukonda. (Civitta Eesti AS 2016)

Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamist koordineerib Maaeluministeerium, kelle poolt telliti maaelu arengukava tõhususe ja tulemuslikkuse järelhindamise<sup>39</sup>. Hindamise käigus vaadeldud perioodi jooksul kaasati rohkem kui 935 miljonit eurot toetusraha (millest LEADER meede moodustas ca 85 miljonit eurot) Eesti põllumajanduse ja metsanduse konkurentsivõime tõstmiseks, keskkonna ja paikkonna parandamiseks, maapiirkondade elukvaliteedi tõstmiseks ja maamajanduse mitmekesistamiseks. Tuuakse välja, et LEADER

---

<sup>38</sup> Aruanne teostati Ernst & Young Baltic AS poolt, kajastas vahemikus 01.01.2007-30.04.2010.

<sup>39</sup> Aruanne teostati Civitta Eesti AS ja Eesti Maaülikooli koostöös, mis kajastas vahemikus 01.01.2007-31.12.2015 ellu viidud projekte ja tegevusi.

meetme tegevus- ja valdkonna eesmärgid saavutati läbi nelja alammeetme rakendamise täiel määral. Projektitoetus taotluste toel loodud töökohtade ja läbiviidud koolituste arvu sihttaseme saavutusmäärad ületati rohkem kui neljakordselt. Töö autori arvates (tuginedes pikaaegsele kogemusele rakendusüksuses) tuleks näiteks töökohtade loomisel vaadata pikemaegset mõju ehk kas töökoht loodi projektinõuete täitmiseks või tegelikust vajadusest lähtuvalt. Töö autori arvates on tulevikunõudeid (nt. investeringuobjekti sihipärane kasutamine kuni 5 aasta jooksul peale toetuse lõpliku laekumist) lihtne eirata, kuna Euroopa Komisjoni eeskirjade järgi kontrollitakse iga-aastaselt minimaalselt 1% ellu viidud projektidest<sup>40</sup>.

Kui vaadata Euroopa Liidu liikmesriikides tervikuna, siis Euroopa Kontrollikoda on kritiseerinud LEADER meetme rakendamise tulemusel tekkivat lisandväärtust neis kohalikes tegevusgruppides, kus juhtorgani rollis domineerivad kohalikud omavalitsused. Kontrollikoda on juhtinud tähelepanu, et vältimaks vastuolu LEADER põhimõtete rakendamisel esmatähtsat altpoolt tuleva algatuse ja partnerluse põhimõtet, tuleb hinnata ja jälgida omavalitsuste võimalikku mõju. Kreeka näitel domineerisid otsuste tegemisel kohaliku omavalitsuse esindajad (15-st liikmest esindas kohalikku omavalitsust üheksa liiget). Mitmes liikmesriigis (nt. Kreekas, Portugalis ja Hispaanias) on tuvastatud, et toetati olemuselt munitsipaalprojekte, mis aga ei ole eelpool mainitud LEADER põhimõtetega kooskõlas. Seega võib järeldada, et antud juhtudel võivad need kahjustada LEADER meetme rakendamise põhimõtteid. (European Court of Auditors 2010)

Eesti näitel saab 2007-2013 perioodi vaatest välja tuua, et perioodi jooksul lisati rakendamisel nõue, kus kohalik tegevusgrupp pidi tagama, et esitatud projektitaotlusi hindava töörühma liikmetest vähemalt kolmandik vahetub kolme aasta jooksul arvates nende valimisest.

---

<sup>40</sup> Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 809/2014.



Euroopa Komisjoni poolt välja töötatud juhis LEADER meetme rakendamise ja elluviimise hõlbustamiseks toob ühe kitsaskohana välja läbipaistva projektide valikumenetluse, mille täitmise eest peaks eelkõige vastutama kohalik tegevusgrupp. Vastavalt EK rakendamise eeskirjadele<sup>41</sup> peab olema tagatud esitatud projektitaotluste mittediskrimineeriv ja läbipaistev valikumenetlus ning tegevuste objektiivsete valikukriteeriumide koostamine, millega välditakse huvide konflikte. Eelkõige tagamaks et projektide paremusjärjestuse tegemisel tuleb vähemalt 50 % häälest partneritelt, kes ei ole avaliku sektori esindajad. Nimetatud 49 % reegel on olnud LEADERi metodoloogia aluspõhimõte, mis peab tagama, et partnerluste väidetav sisu vastaks tegelikkusele – need peavad olema tegelikud partnerlused, mille iga liige saab otsuseid mõjutada, mitte olemasolevate struktuuride ja organisatsioonide juurde tekitatud lisamoodustised.

LEADER meetme rakendamisel on mitmed kohalikud omavalitsused ja riigiasutused suhtunud antud algatusse umbusuga, arvates, et kõnealune reegel võib vähendada avaliku sektori ja valitud isikute kaalu. Euroopa Komisjoni arvates hoopis kohalik omavalitsus võidab sellest kui suudab näidata, et suudab töötada tegelikus partnerluses kohalike elanikega. Lisaks sisaldavad LEADER meetme protseduurid mitmeid kontrolli- ja tasakaalustusvahendeid, mille nõuetekohasel rakendamisel on tagatud avalik aruandekohustus.

Euroopa Komisjoni arvates on avalik sektor tervikuna ja eriti kohalikud omavalitsused LEADER põhimõtte kesksed elemendid. Siiski esineb võimalus, et avaliku sektori asutused võivad „altpoolt tulevat“ algatust oluliselt lahjendada ja isegi kahjustada, allpool nimetatud juhtudel:

- Kui korraldus- või makseasutus hindab rahastamiskõlblikkust kontrollides projektide sobivust või kvaliteeti, mitte üksnes nende seaduslikkust ja rahastamiskõlblikkust;

---

<sup>41</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013 (17.12.2013)

- Kui avaliku sektori kaasrahastajad (kellelt sageli pärineb ainult väike osa projekti rahalistest vahenditest) kasutavad oma mõjuvõimu projekti suhtes lõplike otsuste tegemiseks;
- Kui teatud haldus- ja finantsülesanded delegeeritakse kohalikule avaliku sektori asutusele (kes võib olla vahendusasutusena ametlikult tunnustatud või mitte) ning kes seejärel kasutab seda ära, et partnerluse ülejäänud liikmeid projektide valimisel lubamatult mõjutada;
- Kui valitsevad erakonnad kasutavad oma esindajaid teises kogukonna organisatsioonides, et saavutada koos avaliku sektori asutustega blokeeriv häälteenamus (Soto ja Ramsden 2014).

Taani on LEADER meetme rakendamisel seadnud kriteeriumiks, et tegevusgrupi juhtorganism võib kohaliku omavalitsuse esindajaid olla vaid kuni 30%. Samas moodustasid 2007-2013 programmiperioodi esimesel rakendamisaasta kohaliku omavalitsuste esindajad vaid kuuendiku (Thuesen 2010). See näitab töö autori arvates selgust ja läbipaistvust eesmärgiga tagada võimalike huvide konflikti tekkimine.

### **2.3. Maapiirkonna omavalitsuste toetuste analüüs**

Perioodil 2007-2013 oli suurima rahastatud projektitaotluste arvuga esindatud Türi Vallavalitsus, kes sai LEADER meetmest rahastuse 22-le erinevale projektile. Tabelis 5 on välja toodud 15 omavalitsuse andmed, kes said LEADER meetmest toetust vähemalt kümnele projektitaotlusele. Samas on programmiperioodi tervikuna vaadates suurim projektide osa kolmanda sektori organisatsioonidel. Omavalitsuste projektidele määratud toetuse mahu ja hulgas osas oli intervjuueeritava<sup>42</sup> arvetes üheks teguriks selles toonane 2007-2013 perioodi riiklikul tasandil tehtud otsus vähendada omavalitsuse tulubaasi (riik tegi küll nn. tasandusfondi, samas hiljem ei olnud riigil enam vahendeid, et seda omavalitsustele tagasi anda). Vastaja viitas ka sellele, et kuna KOVide tulubaas vähenes, said ka piirkondlikud

---

<sup>42</sup> Maaeluministerium (Kimmel, 2020)

MTÜd vähem vahendeid. Mis omakorda tõi kolmanda sektori esindajad sh. LEADER meetme juurde ning on üheks põhjuseks, miks LEADER lähenemine tervikuna Eestis nii hästi käivitus. Ta lisas on perioodi 2007-2013 algul olid mõned KOVid suurema kogemusega, mil Eestis rakendati Euroopa Liiduga liitumisjärgselt toonase arengukava meetmeid (vt. alapeatükk 1.1). Riikliku Arengukava (RAK 2004-2006<sup>43</sup>) meetmetest käivitus piloodina RAK meede 3.6, kus kiideti heaks kolme tegevusgrupi strateegia ja kes said ka juba esimesi projekt ellu viia. Intervjueeritava hinnangul ei olnud haldusreformi eelsed väikesed omavalitsused valmis panustama innovaatilistesse lahendustesse. Vajalik oli küll renoveerida kultuurimaju, või toetada laste haridust, seetõttu delegeerisid omavalitsused mitmeid tegevusi koostööpartneritele ja MTÜdele. Tema hinnangul oli perioodil 2007-2013 ilmselt oma ajast ees, kuna tuge vajasid mitmete igapäevaste küsimuste lahendamised (kultuurimaja katus), kui innovaatilised uusarendused. Samas oli tegevusgrupis hoiak toetada pigem kogukondi ja seeläbi võimestada nende tegevust. Tagantjärele vaadates see vastaja hinnangul ka õnnestus.

Tegevusgrupid lähtusid piirkonna strateegia koostamisel erinevatest aspektidest. Näiteks toodi välja<sup>44</sup>, et mõni tegevusgrupp jagas piirkonna ühtlaseks arendamiseks kolmeks (lähtuvalt elanike arvust), kuna mõne piirkonna võimekamad taotlejad oleksid tänu parematele kogemustele võinud taotleda ja saada toetust rohkem, kui väiksema kogemusega teise piirkonna organisatsioonid. Vastaja hinnangul oli perioodi lõpuks algse vähemarenenud piirkonna taotlejate aktiivsus ja kogemused tõusnud neli korda, kuna toetuse saamise võimalus ja võimekus olid kasvanud.

Kohalikud omavalitsused makstud summade lõikes on välja toodud tabelis 6. Välja on toodud 25 suurima summa saanud omavalitsust, kes on saanud toetust oma projektidele rohkem kui 67 tuhat eurot. Suurima makstud summaga oli perioodil 2007-2013 Rakvere Vallavalitsus, kes sai kokku 189 121 eurot toetusraha. Viljandi Vallavalitsus sai kokku

---

<sup>43</sup> Autori märkus - Eesti liitus 2000-2006 perioodi keskpaigas, liitumiseelselt oli kasutusel SAPARD programm, 2004-2006 rakendati Riikliku Arengukava meetmeid

<sup>44</sup> KTG (Tamm, 2020)

175 148 eurot. Nende kahe omavalitsuse osas on toimunud ka mitmed muudatused. Raasiku vald ja Kose vald reformi käigus mõne teise omavalitsusega ei ühinenud. Tabeli osas on ka liitunud Märjamaa ja Vigala omavalitsused, kelle toetussummad olid vastavalt 142 363 eurot ja 93 310 eurot.

Tabel 5. Omavalitsused, kes said toetust vähemalt 10-le erinevale projektile.

Kohalik omavalitsus	Makstud summa, eurot	Rahastatud taotluste arv
Türi Vallavalitsus	134 858	22
Anija Vallavalitsus	49 738	17
Hiiu Vallavalitsus	105 257	16
Otepää Vallavalitsus	67 580	16
Valga Vallavalitsus	61 340	15
Märjamaa Vallavalitsus	142 363	12
Lääne-Harju Vallavalitsus	109 712	12
Väike-Maarja Vallavalitsus	96 157	12
Tamsalu Vallavalitsus	93 793	12
Kambja Vallavalitsus	85 222	12
Viljandi Vallavalitsus	175 148	11
Tapa Vallavalitsus	92 451	10
Saaremaa Vallavalitsus	83 697	10
Setomaa Vallavalitsus	59 366	10
Kärdla Linnavalitsus	41 076	10

Allikas: Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet, 13.03.2019

Tabel 6. Kohalikele omavalitsustele makstud toetus

	KOV	Makstud toetus, eur
1	Rakvere Vallavalitsus	189 121
2	Viljandi Vallavalitsus	175 148
3	Raasiku Vallavalitsus	151 455
4	Kose Vallavalitsus	143 545
5	Märjamaa Vallavalitsus	142 363
6	Türi Vallavalitsus	134 858

7	Käru Vallavalitsus	131 956
8	Kehtna Vallavalitsus	128 287
9	Viimsi Vallavalitsus	126 297
10	Lääne-Harju Vallavalitsus	109 712
11	Aegviidu Vallavalitsus	101 502
12	Hiumaa Vallavalitsus	97 648
13	Väike-Maarja Vallavalitsus	96 157
14	Tamsalu Vallavalitsus	93 793
15	Vigala Vallavalitsus	93 310
16	Tapa Vallavalitsus	92 451
17	Rapla Vallavalitsus	91 773
18	Väätša Vallavalitsus	90 477
19	Rae Vallavalitsus	89 009
20	Kambja Vallavalitsus	85 222
21	Saaremaa Vallavalitsus	83 697
22	Põhja-Sakala Vallavalitsus	83 147
23	Rõuge Vallavalitsus	83 080
24	Jõelähtme Vallavalitsus	77 417
25	Otepää Vallavalitsus	67 580

*Allikas: Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet, 05.06.2019, autori arvutused*

Kohalik omavalitsus on samaaegselt liige ühes konkreetses tegevusgrupis, mille rakenduspiirkonnas on seatud prioriteedid ja arenguvajadused. Projektide arvult edukamate omavalitsuste osas on näha, et enamus on keskendunud oma piirkonnas tegutsevale tegevusgrupile. Samas on kaks omavalitsust (Türi Vallavalitsus ja Tapa Vallavalitsus) kes on saanud toetust ka teistest tegevusgruppidest. Ühel omavalitsuse (Viljandi Vallavalitsus) puhul on saadud toetust kolmest LEADER tegevusgrupist, vt. tabel. 7.

Tabel 7. Omavalitsused, kes said toetust rohkem kui ühest tegevusgrupist

<b>KOV nimi</b>	<b>KOV on saanud toetust mitmest KTGst</b>
Türi Vallavalitsus	2
Tapa Vallavalitsus	2
Viljandi Vallavalitsus	3

*Allikas: Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet, 13.03.2019*

Tabelis 8 on andmed kõigi 26 kohaliku tegevusgrupi kohta, kus on välja toodud tegevusgrupi poolt toetatud projektide arv, kus toetuse saajaks oli kohalik omavalitsus. Lisaks tegevusgrupi strateegia rakendamiseks makstud toetuse summa tervikuna, kui palju kogu projektidele mõeldud eelarvest on makstud projektidele kus toetuse saajaks oli kohalik omavalitsus ning kui suure see moodustas kogu eelarvest. Kokku rahastati rohkem kui 600 taotlust, kus toetuse saajaks oli kohalik omavalitsus. Perioodil 2007-2013 suunati läbi LEADER meetme piirkondade arenguks 69,2 miljonit eurot<sup>45</sup>. Kohalikud omavalitsused said esitatud projektidele otse toetuse saajatena sellest 5,23 miljonit eurot (ca 8%). Intervjuust<sup>46</sup> selgus, et võrreldes omavalitsustele eraldatud toetuste osakaalu siis on see suuresti korrelatsioonis liikmelisusega osakaaluga (tegevusgruppide liikmetest ca 11% on omavalitsused).

#### Omavalitsustele eraldatud toetuse osakaal tegevusgruppide eelarvest ja selle võimalikud põhjused

Ida-Harju Koostöökoda on kogu perioodi strateegia rakendamise toetusest ca 29% määranud projektidele, kus toetuse saajaks on kohalik omavalitsus (tabel 8). Kõrge strateegia rakendamiseks mõeldud toetusraha (ca kuuendik) eraldamisega jääb silma ka Põhja-Harju Koostöökoda. Mõlema tegevusgrupi osas tuleb välja tuua, et tegevusgrupi staatus saadi võrreldes teiste tegevusgruppidega hiljem. Läbiviidud küsitlustest / intervjuudest selgus, et võimalikke põhjuseid on mitmeid. Toodi välja, et omavalitsused ei olnud poliitiliselt õige sihtrühm (nad olid Siseministeeriumi haldusallas, mitte EAFRD fondi taotlejad). Sealhulgas Maaeluministeerium<sup>47</sup> tõlgendas õigusloome protsessis eelkõige, et kohalikud omavalitsused ei ole LEADER lähenemise rakendamisel esimene sihtgrupp ja pigem oli eesmärk õpetada neile valitsemise mitmekesisust ja kasvatada tema nn. valitsemisoskusi. Samas oli juba õigusloome koostamisel poliitiline eesmärk teha toetuse saamine KOVidele raskemaks.

---

<sup>45</sup> Kuni 20% kogu LEADER eelarvest kasutati nn. KTGde ülalpidamiseks

<sup>46</sup> Maaeluministeerium (Kimmel, 2020)

<sup>47</sup> Maaeluministeerium (Kimmel, 2020)

Kui vaadata esitatud projektide hindamist, siis üks vastaja<sup>48</sup> tõi välja, et omavalitsuste esitatud projekti eelistamisel oli märksõnaks avalik kasutus (nt. kui üks KOV tahab teha vana vallamaja remonti ja teine spordiväljakut – siis spordiväljak on eelistatumas seisus). Tema sõnul peeti silmas põhimõtet, et tegemist on avaliku rahaga ja toetatav objekt peaks olema kõigile ligipääsetav. Intervjueeritav lisas, et projektide hindamisel on mõnel tegevusgrupil kasutusel süsteem, et kõrgeim ja madalaim hinne arvestatakse koondhindest maha (vältimaks kellegi äärmuslikku hindamist).

Samas on tegevusgrupp MTÜ Nelja Valla Kogu, kelle liikmeteks olevad neli omavalitsust ei saanud ühelegi projektile LEADER meetme rahastust. Kohaliku tegevusgrupi esindaja tõi intervjuus<sup>49</sup> välja, et omavalitsustel oli võimalus taotlus esitada aga seda ei tehtud. Toetuse summad ei olnud piisavalt suured, Tallinna lähedastel valdadel on vahendeid ja võimalusi rohkem ning eesmärk eelkõige suuremaid projekte teha. Näiteks küla rulapark, millega omavalitsus ise ei soovi tegelda. Vastaja tõi välja, et teatud juhtudel annab omavalitsus omaosaluse (kasutatakse piirkonna mõnda kolmanda sektori organisatsiooni). See näitab tema arvates seda, et omavalitsusel on võimalus (isegi kui omavalitsus ei ole esmane sihtgrupp) ikkagi projekt ellu viia. Aga kui objekt valmis, tullakse „linti läbi lõikama“ ja valimistel öeldakse, et „tegime ära“. Vastaja tõi veel välja, et võimekad omavalitsused ei soovi LEADER meetmest taotlemisega tegeleda, kuna see tähendab palju tööd. Tallinnast kaugemad omavalitsused kasutaksid LEADER meetme võimalusi kindlasti rohkem, kuna nende tulubaas on väga väike. Suured omavalitsused tahavad pigem teha silmaga nähtavat tulemust.

Ühel juhul toodi välja<sup>50</sup>, et teatud juhtudel puudus MTÜ-l võimekus omaosaluse leidmiseks (reeglina minimaalselt 10% projekti kogumaksumusest), mis omakorda viis selleni, et teatud projektid viis ellu omavalitsus. Vaadates veel võimalikku võimekust siis vastaja lisas, et omavalitsuse edukust ei saa otseselt mõõta indikaatorites. Peamine näitaja on vastaja arvates

---

<sup>48</sup> KTG (Milerman, 2020)

<sup>49</sup> Tegevusgrupp (Kikas, 2020)

<sup>50</sup> KOV (Aruja, 2020)

suhted vastavas omavalitsuses kohalike mittetulundusorganisatsioonidega. Lisaks omakorda on olulised piirkonna MTÜ-de vahelised suhted ja võimekus. Kui näiteks tegemist on nn. linnaäärse omavalitsusega siis kolmanda sektori esindajad said pigem rohkem vahendeid edendamaks külaelu ja seltsitegevust (kui põhirõhk ei olnud investeeringutel).

Projektide valikul ja prioriteetide seadmisel nii piirkondlikus strateegias kui hindamiskriteeriumite koostamisel peeti intervjuueritava<sup>51</sup> väitel üheks peamiseks eesmärgiks kogukondade algatust. Lisaks oli projektide valikul oluline jätkusuutlikkus, turutõrke kõrvaldamine ja eelistati tegevusi, mis lähevad avalikku kasutusse. Tema sõnul peeti silmas ka seda, et kas konkreetses piirkonnas on vajadus mõne konkreetse investeeringuobjekti järele, sh. lähtuti valla arengueelistustest (nt. teeme vaateplatvormi, mis võib luua eeldused kohviku tegemiseks, matkaraja rajamiseks jms).

Enamus vastajaid<sup>52</sup> pidas oluliseks omavalitsuse suuremal määral toetuse saamisel sh. põhjuseks seda, kui aktiivsed on selle juhid ja milline on koostöö tegevusgrupi ja omavalitsuse vahel. Kõik vastajad pidasid oluliseks LEADER lähenemise üldist kuvandit, samas pidasid KTG ja KOV esindajad oluliseks, et kohaliku tegevusgrupi strateegia ei tohiks vastu töötada valla / piirkonna üldistele arengudokumentidele. Oluliseks eduteguriks pidasid kõik vastajad ka tugeva projektikirjutaja olemasolu ja aktiivsete kodanikuühenduste olemasolu piirkonnas.

Vaadates kas ja kuidas mõjutab omavalitsuse projektikirjutaja teadlikkus LEADER meetmest (kui lisarahastuse võimalusest) KOVi edukust LEADER meetmest toetuse taotlemisel tõi üks intervjuueritav<sup>53</sup> välja, et tema arvates mõjutab oluliselt, kuna teadlikult, põhjendatud ja asjakohaselt kirjutatud projektil on suurem võimalus paremate hindepunktide ja rahastuse saamiseks.

---

<sup>51</sup> Tegevusgrupp (Kikas, 2020)

<sup>52</sup> KOV (Aruja, 2020), PRIA (Mandel, 2020), KTG (Kikas 2020, Tamm 2020, Milerman 2020)

<sup>53</sup> PRIA (Mandel, 2020)



Ühe küsimusena uuriti kas kohaliku omavalitsuse poolt on olnud survet lisamaks tegevusgrupi strateegiasse meetmeid, mille üheks sihtrühmaks on KOV. Üks tegevusgrupi esindaja<sup>54</sup> tõi välja pigem oli strateegia koostamisel eelistatud sihtgrupp kogukonnaühendused. Näiteks ettevõtlust peeti oluliseks, kuid kuna tegevuses osales vähe ettevõtjaid, siis jäi neile suunatud toetuse osakaal tagasihoidlikuks. Küll aga tuli ette juhuseid, kus avaldati survet mõnda omavalitsuse projekti eelistada aga tema hinnangul eelistati strateegia koostamisel ja meetmete kujundamisel jääda võimalikult laiade meetmete juurde, et kõik vajalikud tegevused tehtud saaks.

#### Omavalitsuse territoriaalne suurus ja elanike arv

LEADER meetme rakendamise piirkonnad ja sinna kuuluvate omavalitsuste arv oli väga erinev, tegevusgruppi kuulus kolm kuni 17 maapiirkonna kohalikku omavalitsust (vt. peatükk 2.1). Üks intervjuueeritav<sup>55</sup> tõi välja, et omavalitsuse võimekuse hindamisel reeglina suurteks osakaaludeks territoorium ja rahvastik, samas ei kajasta see tegelikku olukorda (n. inimeste füüsiline elukoht on vallas linnaäärses piirkonnas, samas kui registrijärgne elukoht on linnas, põhjuseks näiteks lasteaia või koolikoha saamise soov).

Üks vastaja<sup>56</sup> tõi välja, et kohaliku omavalitsuse suurusel otsest mõju ei ole. Tema arvates on suurema territooriumi ja suurema elanike arvuga piirkonnas rohkem aktiivseid elanikke. Samas on väikses kogukonnas lihtsam läbi lüüa ka neil, kes muidu silma ei paista, aga tegutsemistahet on piisavalt. Seoses projektide hindamisega tõi intervjuueeritav välja, et rakendati süsteemi, kus taotlusi hindas komisjon, kelle hulgas ei olnud selle piirkonnaga seotud inimesi (hindajad olid võrdsete teadmistega, info saadi taotlusest ja/või objekti paikvaatlusest). Samas juhtis vastaja tähelepanu sellele, et kogukond teab kõige paremini vajadusi, mis on ka üks LEADER lähenemise alustalasid. Omavalitsuse esindaja olemasolu eelis on see, et toetuse jagamisel saavad kõik piirkonnad kaetud ja toetusega tehakse neid asju, mis ka päriselt piirkonda edendavad.

---

<sup>54</sup> KTG (Tamm, 2020)

<sup>55</sup> KOV (Aruja, 2020)

<sup>56</sup> KTG (Tamm, 2020)

Veel toodi vastustes<sup>57</sup> välja, et otsest mõju omavalitsuse suurusel ei ole ehk mida suurem on KOV, seda anonüümsemaks ta jääb (ei tajuta enam pisikese küla vajadusi). Pigem on asi eestvedajates ja vajaliku tegevuse vajalikkuses (KOV vaatest). Vastaja lisas, et mida suuremad omavalitsused – seda tugevamaks lähevad kogukonnad. Kui enne töötati vahel üksteise vastu, siis nüüd suure omavalitsuse osana – tajutakse, et on vaja kokku hoida. Ja sellega annavad piirkonnale rohkem väärtust juurde.

Üks vastaja<sup>58</sup> pidas omavalitsuse territooriumi mõju väga suureks. Tema hinnangul moodustatakse tegevuspiirkonnad just kohalike omavalitsuste territooriumite järgi. Seega määrab see territoorium just seda, milline ettevõtja või kodanikuühendust saab olla millise tegevusgrupi liige. Samuti tuleb tema sõnul arvestada, et suurema territoorium korral on sellevõrra suurem ka tegevusgrupi eelarve. Teatavasti moodustab üks osa eelarvest piirkonna pindala põhjal. Teisalt tuleb aga arvestada nii kohaliku omavalitsuse kui kohaliku tegevusgrupi puhul seda, et säiliks võimalus enda piirkonda elavdada. Eks siin tulebki leida kuldne kesktee, mis on mõistlik, et ei kaoks ära otsekontakt, kuid piirkond oleks elujõuline ja jätkusuutlik. Samas vastaja hinnangul elanike arv mõjutab küll LEADER eelarvet, kuid toetuse saamist mõjutab ikkagi eelkõige taotluse kvaliteet ning konkreetse strateegia meetme hindamiskriteeriumid. Tema hinnangul kasutavad mõned tegevusgrupid hindamiskriteeriumina kasusaajate arvu ning sellisel juhul võib olla eelis suurema mõjudega piirkondadel. Analüüsides üldisi indikaatoreid ühe või teise omavalitsuse suuremal määral toetust saamise osas, on vastaja hinnangul mitmeid tunnuseid, kuid peamiseks peaks siiski olema strateegiate suunitlus. Asjaolu, mis suund on kohalikus arengustrateegias võetud, sh mis eesmärgid on püstitatud omab väga suurt mõju, kui aktiivne saab kohalik omavalitsus LEADER meetmest taotlemisel olla. Kui arengustrateegias on esikohal ettevõtluse arendamine, siis ei pruugigi kohalik omavalitsus olla väga aktiivne taotleja. Intervjueeritav lisas, et kui näiteks arengustrateegias seatud suunaks on piirkonna inimeste kaasamine,

---

<sup>57</sup> KTG (Kikas, 2020)

<sup>58</sup> MEM/PRIA (Kurvits, 2020)

teenuste parendamine, elamistingimuste parandamine jms, siis on ühest küljest loogiline, et ka kohalik omavalitsus sellest osa võtab.

Tabel 8. KTGde strateegiate eelarved ja KOVidele makstud summad

KTG	Toetatud KOV projektide arv	Strateegia rakendamiseks makstud toetuse summa, eur	sellest rahastatud KOV taotlusi, eur	Toetusest KOV-ile, %
Ida-Harju Koostöökoda	36	1 514 281	449 915	29,71
Raplamaa Partnerluskogu	44	4 009 749	746 945	18,63
Põhja-Harju Koostöökogu	15	1 934 297	292 723	15,13
PAIK	37	2 284 647	300 786	13,17
Valgamaa Partnerluskogu	68	2 823 818	360 759	12,78
Lõuna-Järvamaa Koostöökogu	28	1 976 300	233 783	11,83
Hiidlaste Koostöökogu	40	2 320 933	265 039	11,42
Tartumaa Arendusselts	52	4 078 058	402 012	9,86
Rohelise Jõemaa Koostöökogu	17	3 761 624	356 090	9,47
Peipsi-Alutaguse Koostöökoda	21	2 083 466	177 086	8,50
Põlvamaa Partnerluskogu	19	2 402 072	202 889	8,45
Partnerid	9	2 591 780	213 558	8,24
Piiriveere Liider	27	2 209 953	168 850	7,64
Mulgimaa Arenduskoda	14	1 935 061	147 534	7,62
Lääne-Harju Koostöökogu	26	2 220 584	163 613	7,37
Võrumaa Partnerluskogu	17	2 791 416	133 771	4,79
Järva Arengu Partnerid	11	2 244 061	101 914	4,54
Saarte Koostöökogu	20	4 282 328	194 478	4,54
Jõgevamaa Koostöökoda	21	3 256 109	139 029	4,27
Kodukant Läänemaa	15	2 813 665	113 203	4,02
Kirderanniku Koostöökogu	21	2 269 258	85 870	3,78
Võrtsjärve Ühendus	16	2 536 250	87 759	3,46
Arenduskoda	18	3 050 805	104 475	3,42
Pärnu Lahe Partnerluskogu	12	3 130 433	67 494	2,16
Virumaa Koostöökogu	2	1 728 779	15 943	0,92
Nelja Valla Kogu	0	2 996 797	0	-
<b>Kokku:</b>	<b>606</b>	<b>69 246 523</b>	<b>5 525 518</b>	<b>-</b>

Allikas: PRIA, 05.06.2019, autori arvutused

Tabelis 9 on toodud arvutused mitmele projektile on üks omavalitsus toetust saanud. Hiiumaa osas oli 4 omavalitsust, kes said keskmiselt toetust kümnele projektitaotlusele. Andmetest saab välja tuua, et omavalitsuste kohta suurima projektide arvu puhul kuulub tegevusgruppi

3-4 omavalitsust (aluseks esimesed neli). Kui analüüsida tegevusgruppe, kus kohaliku omavalitsuse kohta vähemalt 3,1 projekti (esimesed 12 kohalikku tegevusgruppi), siis keskmiseks KOVide arvuks on kuus. Vastamisel<sup>59</sup> toodi välja, et Euroopa Komisjoni poolt sätestatud nõude osas (ükski huvigrupp ei tohi omada projektide hindamisel üle 49% häältest) oli osaliselt tunda mõnel juhul omavalitsuste survet antud nõuet meetme määramisesse mitte lisada. Samas lisas ta KOVide ülesandeks olevate tegevuste rahastamist Euroopa Komisjon ei reguleerinud. See ei tohtinud siseriiklikult kattuda (nn. demarkatsiooni joon). Omavalitsused olid Siseministeeriumi juhtimise all ja rahastuse mõttes EAFRD fondi alt väljas.

Tabel 9. Vastava KTG piirkonnas ühe KOVi kohta projektide arv

KTG	KOVide arv KTGs	keskmine KOVi projekti toetus, eur	Ühe KOVi kohta keskmiselt projekte
Hiidlaste Koostöökogu	4	6626	10,0
Lõuna-Järvamaa Koostöökogu	3	8349	9,3
PAIK	4	8129	9,3
Ida-Harju Koostöökoda	4	12 498	9,0
Valgamaa Partnerluskogu	8	5305	8,5
Kirderanniku Koostöökogu	4	4089	5,3
Lääne-Harju Koostöökogu	5	6293	5,2
Põhja-Harju Koostöökogu	3	19 515	5,0
Raplamaa Partnerluskogu	9	16 976	4,9
Piiriveere Liider	6	6254	4,5
Võrtsjärve Ühendus	5	5485	3,2
Tartumaa Arendusselts	17	7731	3,1
Peipsi-Alutaguse Koostöökoda	7	8433	3,0
Arenduskoda	6	5804	3,0
Põlvamaa Partnerluskogu	9	10 678	2,1
Jõgevamaa Koostöökoda	11	6620	1,9
Rohelise Jõemaa Koostöökogu	10	20 946	1,7
Võrumaa Partnerluskogu	10	7869	1,7
Järva Arengu Partnerid	7	9265	1,6
Partnerid	6	23 729	1,5
Kodukant Läänemaa	10	7547	1,5
Mulgimaa Arenduskoda	10	10 538	1,4
Saarte Koostöökogu	15	9724	1,3
Pärnu Lahe Partnerluskogu	10	5625	1,2

<sup>59</sup> Maaeluministeerium (Kimmel, 2020)

Virumaa Koostöökogu	5	7972	0,4
Nelja Valla Kogu	4	0	0,0
<b>Kokku / keskmine:</b>	<b>192</b>	<b>9 308</b>	<b>3,8</b>

Allikas: Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet, 05.06.2019, autori arvutused

## 2.4. Analüüs omavalitsuste osas uue haldusjaotuse mõistes

Kuna omavalitsused on liikema tihedalt seotud tegevusgruppi kuulumisega siis vaatlesin töö raames ka 2007-2013 perioodi toetuse saajaid uues haldusjaotuslikus mõttes. Haldusreform muutis oluliselt nii Eesti haldus- kui asustusjaotust. Eestis on 79 kohalikku omavalitsust, mis jagunevad 15 linnaks ja 64 vallaks. Kasutades andmetabelilt kõikide KOVide osas kes on toetust saanud (kokku 606 erinevat projekti ja 159 erinevat kohalikku omavalitsust). Kui jagada mainitud 159 omavalitsust haldusreformi järgsele haldusjaotusele – on tulemuseks 66 erinevat kohalikku omavalitsust (Rahandusministeerium 2019). Tabelis 10 on reastatud kõik haldusreformijärgsed omavalitsused makstud toetuse summade lõikes. Lisatud on andmed uue omavalitsuse pindala ja elanike arvude kohta<sup>60</sup>.

Tabel 10. Toetust saanud KOV-d uue haldusjaotuse järgi (reastatud makstud summade lõikes).

<b>Haldusreformi järgne kohalik omavalitsus</b>	<b>makstud toetuse summa, eur</b>	<b>pindala, km<sup>2</sup></b>	<b>elanike arv (01.01.2019 seisuga)</b>
Türi vald	357 290	1 008	10 808
Hiiumaa vald	265 039	1 032	9 512
Märjamaa vald	235 674	1 163	7 558
Viljandi vald	220 186	1 371	13 635
Rapla vald	213 340	859	13 179
Rakvere vald	206 492	294	5 590
Tapa vald	186 244	479	10 886
Põhja-Sakala vald	164 830	1 153	7 984
Saaremaa vald	164 666	2 717	31 453
Alutaguse vald	160 525	1 458	4 766
Raasiku vald	151 455	158	5 022
Anija vald	151 240	532	6 214
Kose vald	147 022	532	7 123

<sup>60</sup> Kohalike omavalitsuste loetelu (koos elanike arvuga 01.01.2019 seisuga), <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/kohalikud-omavalitsused-ja-haldusreform/eesti-kohalike-omavalitsuste-loetelu>

Väike-Maarja vald	136 140	682	5 928
Valga vald	135 826	749	15 625
Lääne-Harju vald	135 423	645	12 578
Kehtna vald	128 287	511	5 464
Viimsi vald	126 297	73	20 142
Tõrva vald	120 911	647	6 162
Põlva vald	110 598	705	13 982
Mulgi vald	109 878	880	7 525
Kastre vald	102 291	492	5 212
Kambja vald	99 764	275	11 040
Jõgeva vald	97 024	1 039	13 523
Rõuge vald	96 801	933	5 482
Elva vald	90 069	732	14 583
Rae vald	89 009	206	18 951
Järva vald	88 604	1 222	8 968
Otepää vald	85 422	520	6 566
Jõelähtme vald	77 417	211	6 508
Setomaa vald	74 803	463	3 392
Kanepi vald	71 524	524	4 821
Lääne-Nigula vald	68 285	1 448	7 115
Pärnu linn	65 217	857	51 271
Tartu vald	61 328	742	10 846
Räpina vald	61 278	592	6 377
Antsla vald	58 308	410	4 565
Peipsiääre vald	57 690	652	5 587
Lääneranna vald	51 146	1 362	5 396
Tori vald	43 701	611	11 699
Kohila vald	35 057	230	7 215
Toila vald	33 393	265	4 779
Vinni vald	32 585	1 012	6 900
Võru vald	32 198	952	10 844
Mustvee vald	32 082	615	5 546
Põhja-Pärnumaa vald	28 542	1 010	8 285
Saue vald	28 190	627	22 139
Jõhvi vald	28 071	123	11 280
Muhu vald	26 795	207	1 927
Narva-Jõesuu linn	24 406	404	4 601
Haljala vald	24 055	549	4 361
Paide linn	22 756	442	10 513
Kadrina vald	18 485	353	4 875
Loksa linn	15 468	4	2 636
Nõo vald	15 274	169	4 311
Põltsamaa vald	10 865	889	9 756
Lüganuse vald	7 990	598	8 631
Luunja vald	7 678	131	4 734
Kihnu vald	6 907	17	701

Ruhnu vald	6 693	12	159
Tartu linn	5 752	153	95 334
Häädemeeste vald	5 211	494	4 906
Kuusalu vald	2 934	709	6 446
Viru-Nigula vald	2 526	312	5 859
Saarde vald	2 433	1 064	4 603
Vormsi vald	2 128	95	400

**Kokku: 5 525 518**

*Allikas: Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet, 05.06.2019, autori arvutused*

Vaadates haldusreformi käigus toimunud muudatusi siis üks vastaja<sup>61</sup> viitas muutunud olukorrale, et 2007-2013 perioodil kuulus kohalikku tegevusgruppi kuus kohalikku omavalitsust (aga peale haldusreformi piltlikult öeldes 1,5; ehk näiteks Saue vald on haldusreformijärgselt liige kahes tegevusgrupis). Vastaja arvates on reeglina pealinna ümbruse vallad, eriti peale haldusreformi, seisus kus tegevusgrupis juhatuse liikmete osas vähe omavalitsuse esindajaid. Vastaja tõi välja, et üks kitsaskoht LEADER lähenemisel tervikuna on vajadus valida huvigruppide esindatus (kui inimene on seotud rohkem kui ühe organisatsiooniga) ehk üks füüsiline isik saab esindada ühte juriidilist isikut), pidades seda ebamõistlikuks nõudeks (KOVide eelarve mõttes tervikuna on LEADER panus äärmiselt minimaalne).

Järgnevalt on toodud andmed (tabel 11), kus on välja toodud kohalikud omavalitsused, kes said haldusterritooriumi kohta toetust rohkem kui 100 eur / 1 km<sup>2</sup> kohta. Andmetest selgub, et esimese kolme omavalitsuse puhul on tegemist Harjumaa omavalitsustega. Ülejäänud omavalitsustel on vastav näitaja 2 kuni 93 eur / km<sup>2</sup> kohta.

Tabel 11. Toetust saanud KOV-d uue haldusjaotuse järgi (reastatud toetuse saamise järgi haldusüksuse km<sup>2</sup> kohta)

<b>Haldusreformi järgne kohalik omavalitsus</b>	<b>toetust km<sup>2</sup> kohta, eur</b>
Loksa linn	3867
Viimsi vald	1730
Raasiku vald	959

<sup>61</sup> KTG (Milerman, 2020)

Rakvere vald	702
Ruhnu vald	558
Rae vald	432
Kihnu vald	406
Tapa vald	389
Jõelähtme vald	367
Kambja vald	363
Türi vald	354
Anija vald	284
Kose vald	276
Hiumaa vald	257
Kehtna vald	251
Rapla vald	248
Jõhvi vald	228
Lääne-Harju vald	210
Kastre vald	208
Märjamaa vald	203
Väike-Maarja vald	200
Tõrva vald	187
Valga vald	181
Otepää vald	164
Setomaa vald	162
Viljandi vald	161
Põlva vald	157
Kohila vald	152
Põhja-Sakala vald	143
Antsla vald	142
Kanepi vald	136
Muhu vald	129
Toila vald	126
Mulgi vald	125
Elva vald	123
Alutaguse vald	110
Rõuge vald	104
Räpina vald	104

*Allikas: Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet, 05.06.2019, autori arvutused*

Järgnevalt on toodud andmed (tabel 12), kus on välja toodud kohalikud omavalitsused, kes on saanud enim toetust uue haldusterritooriumi pindala kohta. Tabelis on toodud omavalitsused, mille vastav näitaja on suurem kui 10. Ülejäänud omavalitsustel on vastav näitaja 0,1 kuni 9,9 eur / piirkonna elaniku kohta.



Tabel 12. Toetust saanud KOV-d uue haldusjaotuse järgi (reastatud toetuse summa järgi haldusüksuse elaniku kohta)

<b>Haldusreformi järgne kohalik omavalitsus</b>	<b>toetust elaniku kohta, eur</b>
Ruhnu vald	42,1
Rakvere vald	36,9
Alutaguse vald	33,7
Türi vald	33,1
Märjamaa vald	31,2
Raasiku vald	30,2
Hiumaa vald	27,9
Anija vald	24,3
Kehtna vald	23,5
Väike-Maarja vald	23,0
Setomaa vald	22,1
Põhja-Sakala vald	20,6
Kose vald	20,6
Kastre vald	19,6
Tõrva vald	19,6
Rõuge vald	17,7
Tapa vald	17,1
Rapla vald	16,2
Viljandi vald	16,1
Kanepi vald	14,8
Mulgi vald	14,6
Muhu vald	13,9
Otepää vald	13,0
Antsla vald	12,8
Jõelähtme vald	11,9
Lääne-Harju vald	10,8
Peipsiääre vald	10,3

Allikas: Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet, 05.06.2019, autori arvutused

Andmetest saab järeldada, et nii reformieelse kui liitumiste järgselt on eelkõige toetuse saajatena edukad olnud Rakvere vald, Viljandi Vald ja Türi vald. Viljandi vald ja Türi vald on saanud toetust rohkem kui ühest tegevusgrupist. Rakvere vald on esimese nelja hulgas nii territooriumi kui elaniku arvu kohta toetust saanuna (arvestades liitumiste järgset olukorda).

## **2.5. Kohalikule omavalitsusele eraldatud toetus ja seadusest tulenevad ülesanded**

Üheks kitsaskohaks projektide nõuetele vastavuse hindamisel oli kriteerium, et LEADER meetmest ei ole lubatud rahastada kohaliku omavalitsusüksuse ülesande asendamiseks tehtud kulusid<sup>62</sup> (mis on kirjeldatud Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses<sup>63</sup>). Vastavalt Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Lisaks - omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses.

Hilisema meetme tingimusi reguleeriva õigusaktiga<sup>64</sup> sätestati (määrus jõustus 29.09.2012), et abikõlblikud ei ole kohaliku omavalitsuse üksuste ülesannete asendamiseks tehtavad kulutused juhul, kui soovitakse toetust kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõigetes 1 ja 2 nimetatud valdkondade pidevaks ülalpidamiseks või antud valdkonda uuenduslikku lisaväärtust või innovaatilist elementi lisamata. Töö autori isikliku kogemuse baasilt oli muudatuse üheks põhjuseks ühelt poolt rakendusasutuse jaoks keerukas nõude täitmise hindamine, teisalt võimalik omavalitsuste sisend korraldusasutusele määruse tingimuste paindlikumaks muutmisel (näiteks, isikliku kogemusele tuginedes - saamaks toetust kultuurimaja uutele kardinale, paigaldati ka mõned harjutusvahendid, et täita innovaatilise elemendi nõuet).

---

<sup>62</sup> Põllumajandusministri määrus nr. 59 (<https://www.riigiteataja.ee/akt/12977977>)

<sup>63</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KoKs), § 6 (Omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevus)

<sup>64</sup> Põllumajandusministri määrus nr. 75 (<https://www.riigiteataja.ee/akt/129082015028>)

Analüüsimeks võimalikke kattuvusi, kohaliku omavalitsuse seadusest tulenevaid ülesannete ja rahastatud LEADER tegevuste<sup>65</sup> vahel, võtsin aluseks seaduses olevad märksõnad (paragrahv 6, lg 1 ja 2). Uuritavateks märksõnadeks – sotsiaalteenus, sotsiaaltoetus, hoolekanne, sotsiaalabi, kultuuritöö, sporditöö, noorsootöö, elamumajandus, kommunaalmajandus, veevarustus, kanalisatsioon, heakord, jäätmehooldus, ruumiline planeerimine, ühistransport, teede ehitus, teede korrashoid, koolieelne lasteasutus, põhikool, gümnaasium, huvikool, raamatukogu, rahvamaja, muuseum, spordibaas, turvakodu, hooldekodu, tervishoiuasutus.

Tulemused märksõnade kohta: kõige rohkem vasteid andis märksõnana „kultuur“ (75). Terminit „kultuuritöö“ nimistust ei leia. Suur osa on tegu „pärandikultuuriga“ seotud tegevustega (kokku – 15). Leidub ka tegevus „*Kolkja kultuurimaja välislava remont*“ ja „*Orava Kultuurimaja renoveerimisprojekti koostamine*“.

Terminid „sporditöö“ nimistust ei leia. Terminiga „sport“ on kokku 27 erinevat projekti (sportimisvõimaluste parendamine, mänguväljakud, terviserajad). Toetatud tegevuste nimistus on ka „Kambja spordihoone põranda renoveerimine“.

Terminid „ruumiline planeerimine“ on uuritava perioodi jooksul nimistus üheksal juhul. Kõikidel juhtudel on tegemist erinevate detailplaneeringutega. Samas on kaks taotlust, „*Märjamaa valla keskväljaku detailplaneeringu koostamine ja ehitusprojekteerimine*“ ja „*Annikoru külas oleva männiku metspargi arendamiseks detailplaneeringu koostamine*“.

Terminid „heakord“ on kõikidest projektidest kokku viiel juhul. Tegemist on „puhkealade heakorrastamisega“, „kirikuparkide ja kalmistute heakorrastamisega“ ja „aleviku heakorrastus“.

„Koolieelne lasteasutus“ märksõnaga toetatud tegevusi leiab kokku kahel juhul (märksõna lasteaed), „*Eesmärgiks pakkuda lastele turvalist ning meelepärast mängupaika, ühendab Loksa lasteaias käivaid ja piirkonna koduseid lapsi*“ ja „*Luu Padise lastele võimalus avalikul lasteaias mänguväljakul ohutult tegeleda erinevate eakohaste sportlike tegevustega*“.

---

<sup>65</sup> PRIA andmebaas, MAK 2007-2013 Leader maksed KOV-dele seisuga 13.03.2019, andmeväli – projekti eesmärk ja lühikirjeldus

„Muuseum“ märksõna leiab kahel korral, „Lisakütteseadmete soetus Sõru muuseumi külastuskeskkonna kaasajastamiseks“ ja „Projekti eesmärgiks on teostada G. Suitsu majamuuseumi põhihoone restaureerimise III etapp, mille eesmärgiks on hoone välisfassaadi renoveerimine“.

Seaduses oleva kohustuse „ühistransport“ osas on tegevuste nimistus projekt, kus on projekti tulemusel valmib „Märjamaa alevi bussijaama hoone“.

Märksõna „rahvamaja“ (sh. kultuurimaja) annab kokku 14 vastet. Uuritava kohaliku omavalitsuse ülesandena oleva tegevuste toetamine LEADER meetmest osas on nimistus „Paikuse Huvikooli Tehnoloogiaklassi puutöövahendite soetamine“. Siin võib olla vastuolu, kuna antud huvikool<sup>66</sup> on kohaliku omavalitsuse hallatav munitsipaalhuvikool, mille põhitegevuseks on huvihariduse omandamise võimaldamine.

Vastuolu abikõlblikkuse reeglitega võib olla ka „spordibaaside“ mõistes projektiga „Sporditarvete ostmine Ritsu spordibaasi noorte sportimisvõimaluste mitmekesistamiseks“. Põhikoolide / gümnaasiumide osas on tegevused kus omavalitsused on saanud toetust põhikoolide õpilastele õppereisideks, koolitusteks ja rahvariiete soetamiseks.

Sotsiaalvaldkonna osas on abikõlblikkuse küsimus kahe projekti osas. Ühena „Käivitada Veriora ja selle ümbruskonna eakatele ja puuetega inimestele päevakeskus, kus hakatakse korraldama erinevaid huvi- ja õpiringe, luuakse võimalused infovahetuseks, osutatakse vajalikke sotsiaalteenuseid. Ühtlasi kujundatakse koht sotsiaalseks suhtlemiseks“, kus toetus määratud 05.08.2009 (ehk enne innovaatilise elemendi lisamise nõuet). Teine taotlus on „tervishoiuteenuse kättesaadavus Risti vallas“ (toetus määratud 05.10.2011).

Rakendusüksus kontrollis vastava nõude täitmist kõikide nõutavate projektide abikõlblikust hinnates, vastav kontroll-jälg on olemas PRIA infosüsteemis. Kuna kontroll-lehed on täidetud pdf-vormingus, ei ole võimalik ühtse päringuga kõikide soovitud taotluste osas

---

<sup>66</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/431052019008>

andmepäringuga infot kuvada. Vastava info saamiseks tuleb iga taotluse niinimetatud kontroll-leht avada.

Kokkuvõttes saab öelda, et leidub võimalikke kattuvusi LEADER meetmest toetatud tegevuste osas, mis seadusega on määratud kohaliku omavalitsuse ülesandeks. Samas lõpliku hinnangu andmiseks oleks vajalik analüüsida konkreetse tegevusgrupi strateegiat / meetmelehti ja hindamistulemusi, rakendusüksuse nõuetele vastavuse hindamistulemusi. Aga kuna eesmärk oli teha ainult algne analüüs, siis saab öelda, et antud eesmärk sai täidetud.

## Kokkuvõte

Veerand Euroopa Liidu riikide elanikest elab maapiirkondades, mis hõlmab ca 52 % territooriumist. Kuigi Euroopas tervikuna on toimunud pidev urbaniseerumine, on maaelu areng ja jätkusuutlikkus olulise tähtsusega. Mahajäänud piirkonnad olid sunnitud otsima uuenduslikke ideid, mis soodustaksid paikkonna sotsiaalmajanduslikku elujõudu. LEADER-lähenemist on rakendatud Euroopa Liidus juba mitmel rahastamisperioodil. Tegemist on kohustusliku meetmega Maaelu Arengukavas. Kuigi kõnealuse programmperioodi 2007-2013 puhul oli Eestis mõne kohaliku tegevuspiirkonna elanike arv minimaalse 10 000 elaniku piirimal, saab positiivseks lugeda asjaolu, et kohalik tegevusgrupp kaasab erinevate maakondade valdasid. Mis omakorda loob tihedama suhtluse ja teadmiste vahetuse ja minimaliseeritakse maakondlike võimustruktuuride sekkumist kohaliku tegevusgrupi tegevusse. LEADER meetme 2007-2013 järelhindamisel on välja toodud, et LEADER meetme tegevus- ja valdkonna eesmärgid saavutati läbi nelja alammeetme rakendamise täiel määral.

LEADER-lähenemise toel rahastati Euroopa Liidu finantsperioodil 2007-2013 ca 7000 projektitaotlust, kokku ca 70 miljoni euro ulatuses. Kohalike omavalitsuste projektide toetuse osakaal moodustas kõikidest LEADER meetme projektitoetustootluste arvust 5,5 miljonit eurot (ca 8%), mis töö autori arvates näitab omavalitsuste vaatest küllaltki head võimalust toetusraha toel piirkonda edendada. Eraldatud toetuse summa ei ole väga suur aga arvestades võimalikke kasusaajate ringi ja meetme rakendamiseks vajalike osapoolte (tegevusgrupid ja nende liikmeskond, maaeluministeerium, rakendusüksus, maamajanduse infokeskus jne) tööga, saab järeldada et maaelu edendamiseks tegemist on vägagi olulise meetmega. Intervjuudest selgus tõsiasi, et omavalitsuste toetuse saamine on suhteliselt korrelatsioonis nende liikmeks olemisega (ca 11% tegevusgruppide liikmetest on omavalitsused, kogu eelarvest ca 8% eraldati omavalitsustele)

Kohaliku tegevusgrupi projektide rahastamiseks mõeldud eelarvest, mis määral on rahastatud otseselt omavalitsuse poolt esitatud taotlusi, on küllaltki suured erinevused. Mõnel juhul ei

ole tegevusgrupp otseselt ühelegi omavalitsuse projektile toetust eraldanud, samas on näiteid kus kogu eelarvest on rahastatud 20% ja 30% ulatuses piirkonna omavalitsuste projekte. Väiksemad omavalitsused peavad investeerimisel seadma prioriteete, seega on arusaadav, et teatud tegevusi soovitakse rahastada EL fondide toel. Kohaliku omavalitsuse korraldamise seadusest tulenevate omavalitsuse ülesannete rahastamiseks LEADER meetme toel on keeruline suuri vastuolusid näha. Seda enam, et vastuolu puudub, kui rahastatud tegevus likvideerib mõne olulise kitsaskoha või loob innovaatsust. Mõned maapiirkonna omavalitsused on olnud edukamad kui teised. Siin on mitmeid põhjuseid, nii poliitilisi, kui omavalitsuse / tegevusgrupiga seonduvaid. Kokkuvõttes saab järeldada, et omavalitsuse territoriaalset suurust (va. rahaliste vahendite hulk) ja võimekust – toetuse saamiseks – enamikel juhtudel vastajad oluliseks ei pidanud. Maapiirkonna kohalike omavalitsuste toetuse saamine sõltub suuresti osapoolte vahelisest koostööst ja piirkonna eestvedajatest.

Tõukefondide olulisust näitab üsna selgelt asjaolu, et maapiirkonna kohalike omavalitsuste osa investeeringutest tehakse võimalusel välisvahendite toel. Seda teadmises, et üheks peamiseks eelduseks piirkonna arenguks on inimkapitali olemasolu ja eelkõige kohaliku tasandi otsuste tähtsustamine. LEADER meetme osas on omavalitsustele eraldatud piirkonniti väga erinev. Küsitlustest selgus, et uuritava perioodi algul ei nähtud omavalitsusi kui toetuse saajaid otsese sihtgrupina (kuna need olid teise ministeeriumi haldusalas). Üldjuhul peeti rahastatud projektide osas silmas selle jätkusuutlikkust, võimalikku turutõrke kõrvaldamist ja objekte, mis lähevad avalikku kasutusse. Kohalike omavalitsuste taotlemise aktiivsust mõjutab suurel määral osapoolte vaheline koostöö ja omavalitsuse enda tugevus ja võimalused, olgu selleks kas aktiivne arendusspetsialist, omafinantseeringu olemasolu või seos omavalitsuse arengukavas toodud vajadustega. Kui piirkonnas tegutsevad kodanikuühendused on aktiivsemad, on ka kohalike omavalitsuste taotlemise vajadus madalam.

Andmetest nähtub, et mõni omavalitsus saanuna suure osa piirkonna eelarvelisest toetusest on KOV-võimekuse indeksi mõttes mainitud paremusjärjestuses teises ja kolmandas kolmandikus. Intervjuude läbiviimisel selgus, et üheks võimalikuks põhjuseks on aruandes

aluseks olevad suured osakaalud näitajatest territoorium ja rahvastik, samas ei kajasta see tegelikku olukorda (inimeste füüsiline elukoht on vallas linnaäärses piirkonnas, samas kui registrijärgne elukoht on linnas, põhjuseks näiteks lasteaia või koolikoha saamise soov).



## Kasutatud kirjandus

- Bailey, Stephen J. 1999. *Local government economics: principles and practice*. Macmillan International Higher Education.
- Boadway, Robin, ja Anwar Shah. 2009. *Fiscal federalism: Principles and practice of multiorder governance*. Cambridge University Press.
- Civitta Eesti AS. 2016. „Eesti maaelu arengukava 2007–2013 järelhindamine: lõpparuanne“.
- Dawkins, Casey J. 2003. „Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments“. *Journal of Planning Literature* 18(2): 131–72.
- Eckerberg, KATERINA, ja EVA Mineur. 2003. „The Use of Local Sustainability Indicators: case studies in two Swedish municipalities1“. *Local Environment* 8(6): 591–614.
- Euroopa Komisjon. 2010. „KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT Lissaboni strateegia hindamine“. [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/pdf/lisbon\\_strategy\\_evaluation\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/lisbon_strategy_evaluation_et.pdf) (4. aprill 2019).
- Euroopa Komisjon. 2019a. „Euroopa Regioonide Komitee“. [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions\\_et](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_et) (3. aprill 2019).
- Euroopa Komisjon. 2019b. „Number of Rural Development Programmes per country (total of 118)“. [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/common/number-of-rdp-per-country\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/common/number-of-rdp-per-country_en.pdf) (25. märts 2019).
- Euroopa Komisjon. 2019c. „Regionaalpoliitika“. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/et/policy/what/glossary/a/additionality/](https://ec.europa.eu/regional_policy/et/policy/what/glossary/a/additionality/) (4. aprill 2019).
- Euroopa maaelu arengu võrgustik. 2015. „LEADER 2007-2013 implementation update“. [https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/uploaded-files/leader1\\_kjasinska.pdf](https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/uploaded-files/leader1_kjasinska.pdf) (8. aprill 2019).
- European Commission Directorate-General for Agriculture. 2006. *Rural Development in the European Union: Statistical and Economic Information Report*. Office for Official Publications of the European Communities.

- European Court of Auditors. 2010. *Implementation of the Leader Approach for Rural Development: (pursuant to Article 287 (4), Second Subparagraph, TFEU)*. Publications Office of the European Union.
- Eurostat. 2013. „Rural development statistics by urban-rural typology“. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Rural\\_development\\_statistics\\_by\\_urban-rural\\_typology&oldid=294503#Database](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Rural_development_statistics_by_urban-rural_typology&oldid=294503#Database).
- Gemmel, NORMAN, RICHARD Kneller, ja ISMAEL Sanz. 2013. „FISCAL DECENTRALIZATION AND ECONOMIC GROWTH: SPENDING VERSUS REVENUE DECENTRALIZATION“. *Economic Inquiry* 51(4): 1915–31.
- Geomedia. 2011. „Kohalike tegevusgruppide strateegiate põhine visioon Eesti maaelu arengust“. [https://www.agri.ee/sites/default/files/public/Leader\\_analuusi\\_raport\\_Geomedia.pdf](https://www.agri.ee/sites/default/files/public/Leader_analuusi_raport_Geomedia.pdf) (27. veebruar 2020).
- Geomedia. 2014. „KOV rahastamismudelite (sh maksukorralduse) mõju kohaliku omavalitsuse poolsele ettevõtluskeskkonnale arendamisele“. [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohalikud\\_omavalitsused/2014\\_kov\\_rahastamismudelite\\_sh\\_maksukorralduse\\_maju\\_kohaliku\\_omavalitsuse\\_poolsele\\_ettevotluskeskkonnalearendamisele.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohalikud_omavalitsused/2014_kov_rahastamismudelite_sh_maksukorralduse_maju_kohaliku_omavalitsuse_poolsele_ettevotluskeskkonnalearendamisele.pdf).
- van Gorcum, Assen. 2008. „Towards a new theoretical framework for understanding regional rural development (chapter 1 from ‘Unfolding Webs: The dynamics of regional rural development’“. (2008).
- Haljaste, Karin-Liis et al. 2007. *Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arengustegevus*.
- Kaldaru, Helje, ja Annemari Päll. 2002. *Eesti regionaalarengu sotsiaalmajanduslik käsitlus*. 2002. tr Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Kappeler, Andreas, ja Timo Välilä. 2008. „Fiscal federalism and the composition of public investment in Europe“. *European Journal of Political Economy* 24(3): 562–70.
- Lowe, Philip, Jonathan Murdoch, ja Neil Ward. 1995. „Networks in rural development: beyond exogenous and endogenous models“. *Beyond modernisation*: 87–105.
- Maaeluministeerium. 2015. „Eesti maaelu arengukava 2007–2013“. <https://www.agri.ee/sites/default/files/content/arengukavad/mak-2007/mak-2007-2013-taistekst-2015.pdf> (6. aprill 2020).

- Maaeluministeerium. 2016. „EESTI MAAELU ARENGUKAVA 2007–2013 2015. aasta seirearuanne“. <https://www.agri.ee/sites/default/files/content/arengukavad/mak-2007/seire/mak-2007-2013-seirearuanne-2015.pdf> (8. aprill 2019).
- Maaeluministeerium. 2018. „LEADER meede“. <https://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/maasettevotlus-ja-maaelu/leader> (12. märts 2019).
- Maaeluministeerium. 2019. „Eesti maaelu arengukava (MAK) 2014–2020“. <https://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/eesti-maaelu-arengukava-mak-2014-2020> (12. märts 2019).
- Maurel, Marie-Claude. 2008. „Local development stakeholders and the European model: learning the LEADER approach in the new member states“. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 44(03): 511–29.
- Midgal, J.S. 1988. „Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World, Political Science“.
- Musgrave, Richard A. 1998. „Who should tax, where, and what?“ *International Library of Critical Writings in Economics* 88: 63–80.
- Noorkõiv, Rivo, ja Kaja Ristmäe. 2014. „Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013“. (2014). [https://www.rahandusministeerium.ee/system/files\\_force/document\\_files/2014\\_kov\\_voimekuse\\_indeks\\_loppversion.pdf?download=1](https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/2014_kov_voimekuse_indeks_loppversion.pdf?download=1) (22. veebruar 2019).
- OECD. 2010. „Euroopa avaliku halduse printsiibid“. *kogumik* 27 (2010). <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/39560237.pdf> (23. veebruar 2019).
- Parts, Eve. 2000. *Arenguökonomika*. Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Pastille. 2002. *Indicators into action: Local sustainability indicator sets in their context*. Pastille Project Consortium.
- Pitfield, D.E. 1978. „The quest for an effective regional policy, 1934–37“. *Regional Studies* 12(4): 429–43.
- Pollermann, Kim, Petra Raue, ja Gitta Schnaut. 2013. „Rural Development experiences in Germany: opportunities and obstacles in fostering smart places through LEADER“. *Studies in Agricultural Economics* (1316-2016–102791): 7.
- Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet. 2018. „Kohaliku algatusrühma toetus (EMKF meede 3.2) 2017“. [http://www.pria.ee/et/toetused/valdkond/kalandus/kohaliku\\_algatusrühma\\_toetus\\_emkf\\_meede\\_3\\_2\\_2017/](http://www.pria.ee/et/toetused/valdkond/kalandus/kohaliku_algatusrühma_toetus_emkf_meede_3_2_2017/) (6. aprill 2019).

- Põllumajandusministeerium. 2008. „Leader-meetme raames antava kohaliku tegevusgrupi toetuse ja projektitoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“. <https://www.riigiteataja.ee/akt/12977977> (22. aprill 2019).
- Rahandusministeerium. 2015. „Haldusreformi kontseptsioon“. [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/151218\\_haldusreformi\\_kontseptsioon.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf) (6. veebruar 2019).
- Rahandusministeerium. 2018a. „Linn kui haldusüksus ja kui asustusüksus“. <https://haldusreform.fin.ee/2018/06/linn-kui-haldusüksus-ja-kui-asustusüksus/> (12. märts 2019).
- Rahandusministeerium. 2018b. „Välisloetused“. <https://www.rahandusministeerium.ee/et/valistoetused> (6. aprill 2019).
- Rahandusministeerium. 2019. „Kohalikud omavalitsused“. <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov> (24. märts 2019).
- Ray, Christopher. 1999. „Endogenous development in the era of reflexive modernity“. *Journal of rural studies* 15(3): 257–67.
- . 2000. „The EU LEADER programme: rural development laboratory“. *Sociologia ruralis* 40(2): 163–71.
- Reiljan, Janno et al. 2002. *Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel*. Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Riigi Tugiteenuste Keskus. 2019. „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest üldiselt“. <https://www.struktuurifondid.ee/et>.
- Riigikantselei. 2019. „Konkurentsivõime kava ‘Eesti 2020’“. <https://www.riigikantselei.ee/et/konkurentsivoime-kava-eesti-2020> (4. aprill 2019).
- Riigikogu. 1994. „Euroopa kohaliku omavalitsuse harta“. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>.
- Riigikontroll. 2008. „Ülevaade Euroopa Liidu toetuse taotlemisest ja kasutamisest valdades ja linnades“. <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2062/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.
- Riigikontroll. 2012. „Euroopa Liidu raha kasutamine valdade ja linnade sotsiaalse taristu arendamisel“. <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2205/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.

- Riigikontroll. 2017. „Euroopa Liidu ja muude taristutoetuste kasutamise probleemid kohalikes omavalitsustes“. <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2454/language/et-EE/Default.aspx>.
- Ristkok, Priidu. 2019. „Arendusvaldkonnad 2021-2027“.
- Robinson, John. 2004. „Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development“. *Ecological economics* 48(4): 369–84.
- Romer, Paul M. 1994. „The Origins of Endogenous Growth“. *Journal of Economic Perspectives* 8(1): 3–22.
- Schneider, Aaron. 2003. „Decentralization: Conceptualization and measurement“. *Studies in Comparative International Development* 38(3): 32–56.
- Soto, P., ja P. Ramsden. 2014. „Guidance on community-led local development for local actors“. *European Commission* [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_clld\\_local\\_actors.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors.pdf).
- Székely, Vladimír. 2018. „RURAL DEVELOPMENT AND LOCAL ACTION GROUPS IN SLOVAKIA: INTERNATIONAL AND INTRANATIONAL COMPARISONS“. *Acta Geobalcanica* 4(1): 33–39.
- Stiglitz, Joseph E. 1999. „Economic of Public Sector“. 3. ed.
- Tallinna Ülikool. 2019. „PEAMISED VÄLJAKUTSED JA POLIITIKASOOVITUSED KOHALIKU OMAVALITSUSE JA REGIONAALTASANDI ARENGUS“. [https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport\\_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus\\_31.01.2019.pdf](https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf) (8. aprill 2019).
- Taylor, Jerry. 2002. *Sustainable development: A dubious solution in search of a problem*. Cato Institute Washington, DC.
- Thuesen, Annette Aagaard. 2010. „Is LEADER elitist or inclusive? Composition of Danish LAG boards in the 2007–2013 rural development and fisheries programmes“. *Sociologia ruralis* 50(1): 31–45.
- Timpmann, Kadi, ja Janno Reiljan. 2010. „Eesti kohalike omavalitsuste rahandusliku sõltumatuse tagamine“. *Riigikogu Toimetised* 22: 2010.
- Trasberg, Viktor. 2003. „Eesti omavalitsuste maksuautonoomia suurendamise võimalusi“. *Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu. XI teadus-ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid*: 484–91.

- United Nations. 1995. „Report of United Nations Conference on the human environment“. *United Nations Conference on the Human Environment*.  
[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1) (16. märts 2019).
- Varblane, Urmas. 2015. „Eesti toetussõltuvuse pärast on tarvis muret tunda“. <https://novaator.err.ee/256850/urmas-varblane-estti-toetussoltuvuse-parast-on-tarvis-muret-tunda>.
- Veebel, Viljar. 2000. „Euroopa poliitilise integratsiooni perspektiivid ja mõju Eestile“.

## LISA 1

Intervjuu läbiviimiseks aluseks olevad küsimused:

1. Millised indikaatorid aitavad põhjendada KOVide erinevat edukust LEADER meetmest toetuse saamisel?
2. Kas võimekamad KOVid saavad LEADERist rohkem toetust kui vähem võimekad?
3. Mis mõju on KOVi territooriumi suurusel?
4. Kuidas mõjutab omavalitsuse elanike arv toetuse saamist LEADER meetmest?
5. Kas ja kuidas mõjutab omavalitsuste esindaja osalemine hindamiskomisjonis tulemusi omavalitsusüksuse toetuse saamisel?
6. Kas ja kuidas mõjutab omavalitsuse projektikirjutaja teadlikkus LEADER meetmest (kui lisarahastuse võimalusest) KOVi edukust LEADER meetmest toetuse taotlemisel.
7. Kas kohaliku KOVi poolt olete tundnud survet lisamaks tegevusgrupi strateegiasse meetmeid, mille üheks sihtrühmaks on KOV?
8. Milliseid indikaatoreid oskate veel nimetada, millest võis sõltuda KOVile eraldatud vahendite hulk?

## Summary

### FUNDING POSSIBILITIES FOR ESTONIAN RURAL MUNICIPALITIES FROM LEADER APPROACH

Marek Treufeldt

Around quarter of the population of the EU countries lives in rural areas, which covers about 52% of the EU territory. Even the last decade the urbanization has been avoidable, the rural development and its sustainability are still essential. Public investments have an important role in the context of the concept of sustainable development. While in 2007 local governments made about 2/3 investments with own resources, in the middle of the programming period 2007-2013 the respective indicator had decreased to one third. In the author's view, this shows quite clearly the importance of the EU funds for local governments. Underlying the search for the secrets of how to animate innovation in 'disadvantaged' rural areas was the endogenous development hypothesis.

The aim of the thesis is to examine how rural municipalities are involved in the process of implementing the LEADER measure under the Estonian Rural Development Plan. To clarify most common "success indicators" some interviews carried out with people who were directly involved with LEADER implementation (managing authority, paying agency, local actions group, local municipalities).

During 2007-2013, there was 26 Local Action Groups (LAGs); all of them had different development strategies. Total budget was approximately 86 million euros (10% of Estonian Rural Development Plan) Concerning EU program period 2007-2014, the LEADER-approach operational and sectoral objectives fully achieved through the implementation of the four sub-measures. Measure funded app. 7000 projects, in total 70 million euros support amount. Local municipalities received 5,5 million euros. However, given the number of potential beneficiaries and the work of the parties needed to implement the measure (LAGs, Ministry of Rural Affairs, Paying Agency, Agricultural Research Centre etc.), it can be



concluded that LEADER measure is a very important measure for rural development. This is in the knowledge that one of the main preconditions for the development of the region is the existence of human capital and, above all, the importance of local decisions.

The funded projects under LEADER approach can't replace the tasks given to the municipalities by the law<sup>67</sup> (section 6, functions and competence of local authority). In addition, compared funded projects (in total more than 600) before and after Administrative Reform Act (there are 79 local governments, divided into 15 cities and 64 rural municipalities). According to analyses, some of the LAGs funded 15-20% from total budget projects submitted by local municipalities. In case of funded activities described in law, it is quite hard to find conflicts.

The municipalities have received up to 30 % of total region LAGs budget. According to interviews, the reasons are different. Some of them are political (e.g. municipalities are under subordination of Ministry of the Interior), most of them are more "local factors" (e.g. purpose of the investment, missing part of own contribution etc.). Most important is cooperation between different parties and local people who are willing to contribute.

Keywords: local municipality, Local Action Group (LAG), LEADER approach, rural development; innovation, funding, networking, EAFRD, Administrative Reform Act

---

<sup>67</sup> Local Government Organisation Act - <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/513112019001/consolide/current>

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Marek Treufeldt annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „**Eesti maapiirkonna kohalike omavalitsuste toetused LEADER meetmest**“, mille juhendajaks on Kadi Timpmann (MA), reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

1. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

*Marek Treufeldt*  
**09.01.2021**